Martin Senn
Franz Eder
Markus Kornprobst *Hrsg.*

Handbuch Außenpolitik Österreichs





Handbuch Außenpolitik Österreichs

Martin Senn · Franz Eder · Markus Kornprobst
(Hrsg.)

Handbuch Außenpolitik Österreichs



Hrsg.
Martin Senn
Institut für Politikwissenschaft
Universität Innsbruck
Innsbruck, Tirol, Österreich

Franz Eder
Institut für Politikwissenschaft
Universität Innsbruck
Innsbruck, Tirol, Österreich

Markus Kornprobst
Fachbereich für Politik und Internationale Beziehungen, Diplomatische Akademie Wien
Wien, Österreich

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Österreichischen Forschungsgemeinschaft (ÖFG), des Bundesministeriums Europäische und internationale Angelegenheiten, der Abteilung Süd-tirol, Europaregion und Außenbeziehungen des Landes Tirol, der Abteilung Wirtschaftsstandort, Digitalisierung und Wissenschaft des Landes Tirol, des Vizerektorats für Forschung der Universität Innsbruck und des österreichischen Abgeordneten zum Nationalrat Michel Reimon.

Bundesministerium
Europäische und internationale
Angelegenheiten





ISBN 978-3-658-37273-6 ISBN 978-3-658-37274-3 (eBook)
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der DeutschenNationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar. Österreichische Forschungs-gemeinschaft Grüner Klub im Parlament

Planung/Lektorat: Jan Treibel
Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.
Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Die Veröffentlichung dieses Handbuchs wäre ohne die Unterstützung einer ganzen Reihe von Institutionen und Personen nicht möglich gewesen. Für die finanzielle und organisatorische Unterstützung der Tagung „Die Außenpolitik Österreichs in der Zweiten Republik: Eine Bestandsaufnahme“ (11.–12. Juni 2021), auf der erste Versionen der Beiträge des Handbuchs präsentiert wurden, danken wir der Österreichischen Forschungsgemeinschaft (ÖFG), der Universität Innsbruck, der Diplomatischen Akademie Wien und der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW). Die Arbeitsgemeinschaft Internationale Beziehungen der ÖFG und die Sektion zu Internationalen Studien der ÖGPW stellten wichtige Netzwerke dar, innerhalb derer die Projektidee entstand. Vor allem möchten wir uns bei Melusine Bujak, Andreas Ehrmann, Heinrich Gaissbauer, Katharina Koch-Trappl und Thomas Walli für die professionelle Assistenz bei der digitalen Durchführung dieser Tagung bedanken.

Für die finanzielle Unterstützung der Veröffentlichung aller Beiträge dieses Handbuchs im open-access Format sind wir wiederum der ÖFG, dem Land Tirol, dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA), dem Vizerektorat für Forschung der Universität Innsbruck sowie der Fakultät für Soziale und Politische Wissenschaften der Universität Innsbruck und dem Abgeordneten zum Nationalrat Michel Reimon zu Dank verpflichtet.

Unser Dank gebührt natürlich auch den 43 Autor*innen unseres Handbuchs für das hohe Maß an Engagement und Geduld in mehreren Durchgängen des Überarbeitens unter den Arbeitsbedingungen einer Pandemie. Für die ausgezeichnete redaktionelle Bearbeitung der insgesamt 37 Beiträge des Handbuchs danken wir unseren studentischen Mitarbeiterinnen Patrizia Kaufmann und Clara Wend. Jan Treibel, Kerstin Zeiger und dem Team des Springer VS Verlages danken wir für die professionelle Betreuung unseres Publikationsprojektes.

Nicht zuletzt möchten wir uns bei unseren Familien bedanken – vor allem für die viele Zeit, die wir diesem Projekt – nicht selten auch an Abenden und Wochenenden – widmen konnten. Wir möchten an dieser Stelle ebenfalls festhalten, dass die Beiträge dieses Handbuchs allesamt im Januar 2022, also kurz vor dem Angriff Russlands auf die Ukraine, fertiggestellt wurden. Aus diesem Grund konnten die Autor*innen nicht mehr auf die Konsequenzen des Krieges für die Außenpolitik Österreichs Bezug nehmen. Wir werden uns daher bemühen, möglichst bald mit der Arbeit an einer überarbeiteten und erweiterten Auflage dieses Handbuchs zu beginnen.

Innsbruck
Wien
Januar 2022

Martin Senn
Franz Eder
Markus Kornprobst

Inhaltsverzeichnis

Politikfelder

Staaten, Regionen, Internationale Organisationen

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Über die Herausgeber

Dr. Martin Senn ist assoziierter Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck sowie Gastlektor an der Diplomatischen Akademie Wien. In seiner Forschung und Lehre beschäftigt er sich mit der Entstehung und dem Wandel von Ordnung in der Weltpolitik (mit einem speziellen Fokus auf die internationale Ordnung zur Kontrolle der Kernenergie), mit (internationaler) politischer Kommunikation und der Außenpolitik Österreichs in der Zweiten Republik.

Dr. Franz Eder ist assoziierter Professor für International Beziehungen an der Universität Innsbruck. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Außenpolitikanalyse, US-Außen- und Sicherheitspolitik, Counter-Terrorismus und methodischen Fragen der Analyse Internationaler Beziehungen. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen zählen „Making Concurrence-Seeking Visible: Groupthink, Discourse Networks, and the 2003 Iraq War" in Foreign Policy Analysis, und „Contesting counter-terrorism: discourse networks and the politicisation of counter-terrorism in Austria" (zusammen mit Chiara Libiseller und Bernhard Schneider) im *Journal of International Relations and Development.*

Prof. Dr. Markus Kornprobst ist Fachbereichsleiter für Politik und Internationale Beziehungen an der Diplomatischen Akademie Wien. Er ist Autor und Herausgeber von neun Büchern und publiziert in führenden Fachzeitschriften wie International Organization und International Affairs. Er arbeitet im Moment an Forschungsprojekten zu digitalen internationalen Beziehungen, Frieden und Konflikt im Horn von Afrika, globaler Gesundheitspolitik, dem friedlichen Wandel internationaler Ordnung, und österreichischer Außenpolitik.

Autorenverzeichnis

Prof. Mag. Bischof, Günter MA, MA, PhD Department of History, University of New Orleans, New Orleans, LA, USA

Botschafter Dr. Brix, Emil Diplomatische Akademie Wien, Wien, Österreich

Univ.-Prof. Dr. Bußjäger, Peter Universität Innsbruck, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Innsbruck, Österreich

Botschafter i.R. Dr. Cede, Franz M.A. (S.A.I.S.) Götzens, Österreich

Mag. Dr. Dialer, Doris Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union, Brüssel, Belgien

Assoz. Prof. Dr. Eder, Franz Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Ass.-Prof. Dr. Ennser-Jedenastik, Laurenz Institut für Staatswissenschaft, Universität Wien, Wien, Österreich

Gesandter Dr. Fattinger, Bernhard Ständige Vertretung Österreichs beim Büro der Vereinten Nationen und den Spezialorganisationen in Genf, Genf, Schweiz

Generalmajor Dr. Frank, Johann Militärausschuss der Europäischen Union, Brüssel, Belgien

Dr. Gebhard, Carmen School of Social and Political Science, University of Edinburgh, Edinburgh, Scotland

Prof. Dr. habil. Gebrewold, Belachew Management Center Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Gintsberger, Sandra M.A.I.S. Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten, Wien, Österreich

Dr. Harrer, Gudrun Universität Wien, Diplomatische Akademie Wien, Der Standard, Wien, Österreich

Univ.-Prof. Mag. Dr. Heinisch, Reinhard Fachbereich Politikwissenschaft, Universität Salzburg, Salzburg, Österreich

Ao. Univ.-Prof. Dr. Höll, Otmar Universität Wien und Donauuniversität Krems, Wien, Österreich

Botschafter Dr. Jandl, Gerhard Ständige Vertretung Österreichs bei der OECD, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Paris, Frankreich

Jansesberger, Viktoria MA Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Konstanz, Deutschland

Karik, Karina M.A.I.S. Institut für Römisches Recht und Antike Rechtsgeschichte, Universität Wien, Wien, Österreich

Botschafter Mag. Kmentt, Alexander Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten, Wien, Österreich

Honorarprofessor Sektionschef i.R. Dr. Kneucker, Raoul Friedrich Universität Wien, Wien, Österreich

Dr. Konrath, Christoph Parlamentsdirektion – Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlicher Dienst, Wien, Österreich

Prof. Dr. Kornprobst, Markus Fachbereich Politik und internationale Beziehungen, Diplomatische Akademie Wien, Wien, Österreich

Ass.-Prof. Dr. Lechner, Lisa Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Univ.-Prof. Mag. Dr. Mangott, Gerhard Universität Innsbruck, Institut für Politikwissenschaft, Innsbruck, Österreich

Martinz, Melanie MA Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Univ.-Prof. Dr. Maurer, Andreas Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Mag. Moser, Moritz NEUE Vorarlberger Tageszeitung, Schwarzach in Vorarlberg, Österreich

Dr. Mourão Permoser, Julia Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Dr. Obrovsky, Michael Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE, Wien, Österreich

em. Univ.-Prof. Dr. Pallaver, Günther Universität Innsbruck, Institut für Politikwissenschaft und Institut für Medien, Gesellschaft und Kommunikation der, sowie Institut für vergleichende Föderalismusforschung/Eurac research Bozen, Innsbruck, Österreich

Petrov, Melanie Diplomatische Akademie Wien, Wien, Österreich

EU-Botschafter i.R. Dr. Reiterer, Michael Centre for Security, Diplomacy & Strategy, Brussels School of Governance, Brüssel, Belgien

Priv.-Doz. Mag. Dr. Roithner, Thomas Wien, Österreich

Univ.-Prof. Dr. Rosenberger, Sieglinde Universität Wien, Wien, Österreich

Assoz. Prof. Dr. Senn, Martin Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Dr. Sonnleitner, Sandra Gemeinnützige Privatstiftung Kaiserschild, Wien, Österreich

Prof. Dr. Spilker, Gabriele Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Konstanz, Deutschland

Botschafter Mag. Stadler, Andreas Österreichische Botschaft Warschau, Wien, Österreich

Ass.-Prof. Dr. Troy, Jodok Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich

Weiler, Sarah BA Innsbruck, Tyrol, Österreich

Priv. Doz. Mag. Dr. Werther-Pietsch, Ursula Karl-Franzens-Universität Graz, Graz, Österreich

Dr. Wineroither, David M. Nationale Universität für öffentliche Verwaltung, Institut für Governance und Public Policy, Budapest, Ungarn

Dr. Zellner, Wolfgang Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Hamburg, Deutschland

Abkürzungsverzeichnis

3JPG	Dreijahresprogramm
ACPP	Austrian Corona Panel Project
ACTA	Anti-Counterfeiting Trade Agreement (Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen)
ADA	Austrian Development Agency
ADI	Auslandsinvestitionen
ADNOC	Abu Dhabi National Oil Company
AdR	Ausschuss der Regionen
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AER	Assembly of European Regions (Versammlung der Regionen Europas)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFA	Akademisches Forum für Außenpolitik
AFISMA	African-led International Support Mission to Mali
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
AGES	Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
AIES	Austrian Institute for European and Security Policy
AKF	Auslandskatastrophenfonds
AKSE-Vertrag	Angepasster Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
AKW	Atomkraftwerk
AOM	APA Online Manager
APA	Austria Presse Agentur
APM	Anti-Personen-Minen
APO	Außenpolitikjournalismus
APPEAR	Austrian Partnership Programm for Education and Research
Arge Alp	Arbeitsgemeinschaft Alpenländer
Arge Alpe Adria	Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Verband Südostasiatischer Nationen)

ASEM	Asia-Europe Meeting (Asien-Europa-Treffen)
ASG	Amtssitzgesetz
ASPR	Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung
AU	Afrikanische Union
AUTCON/KFOR	Austrian Contingent/Kosovo Force
AUTNES	Austrian National Election Study
BASG	Bundesamt für Sicherheit und Gesundheit
BDIMR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
BDS	Boycott, Divestment and Sanctions
BGBl	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BKMC	Ban Ki-Moon Zentrum für globale Bürger
BM	Bundesminister
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMDW	Bundesministerium für Digitales und Wirtschaft
BMEIA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministeriengesetz
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMK	BM für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSE	Bovinen Spongiformen Enzephalopathie
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BWC	Biological Weapons Convention (Biowaffenkonvention)
CAHVIO	Ad Hoc Committee for Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence
CALRE	Conference of European Legislative Assemblies (Konferenz der Europäischen Regionalen Gesetzgebenden Parlamente)
CAN	Comunidad Andina de Naciones (Andengemeinschaft)
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CARIFORUM	Caribbean Forum
CAS	Contemporary Austrian Studies
CCS	Country Cooperation Strategy
CCW/CCWC	United Nations Convention on Certain Conventional Weapons (Konvention über bestimmte konventionelle Waffen)

CD	Conference on Disarmament
CDC	Centers for Disease Control and Prevention
CDP	Capability Development Plan
CEDAW	Convention on the Eliminiation of All Forms of Discrimination Against Women (Frauenrechtskonvention)
CEDC	Central European Defence Cooperation (Zentraleuropäische Verteidigungskooperation)
CEI	Central European Initiative (Zentraleuropäische Initiative)
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Gemeinschaft der Lateinischen und Südamerikanischen Staaten)
CEPI	Coalition for Epidemic Preparedness Innovations
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada)
CFE	Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa)
CFE	Contingency Fund for Emergencies
CIPRA	Commission Internationale pour la Protection des Alpes (Internationale Alpenschutzkonvention)
CLLD	Community-Led Local Development
CNS	Center for Proliferation Studies
COREPER	Comité des représentants permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten)
COWEB	Committee on the Western Balkans
CPPNM	Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial)
CSA	Center für Strategische Analysen
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CSS	Center for Security Studies
CSSDCA	Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa (Konferenz für Sicherheit, Stabilität, Entwicklung und Zusammenarbeit in Afrika)
ČSSR	Československá Socialistická Republika (Tschechoslowakische Sozialistische Republik)
CSW	Commission on the Status of Women (Frauenrechtskommission)
CTBT	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen)
CTBTO	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (Organisation des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen)
CUGH	Consortium of Universities for Global Health
COYUG	Committee on the Former Yugoslavia
CWC	Chemical Weapons Convention (Chemiewaffenkonvention)

DAC	Development Assistance Committee
D-A-CH	Deutschland-Österreich-Schweiz
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEZA	Departement für Entwicklungszusammenarbeit
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DPK	Demokratische Partei Kurdistans
DSN	Direktion für Staatsschutz und Nachrichtendienst
EAC	East African Community (Ostafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)
EAD	Europäische Auswärtige Dienst
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council (Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat)
EBDD	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control (Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten)
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDQM	European Directorate for the Quality of Medicines (Europäisches Direktorat für die Qualität von Arzneimitteln und Gesundheitsfürsorge)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EEK	Entwicklungshilfe-Export-Komitee
EFSA	European Food Safety Authority (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGHRIN	European Global Health Research Institutes Network
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
EH	Entwicklungshilfe
EHFG	European Health Forum Gastein (Europäisches Gesundheitsforum Gastein)
EKC	Environmental Kuznets Curve
EKR	Europäische Konservative und Reformer
EL	Entwicklungsländer
ELAK	Elektronischer Akt
EMA	European Medicines Agency (Europäische Arzneimittel-Agentur)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPZ	Europäischen Politischen Zusammenarbeit

ERP	European Recovery Program
ESA	Europäische Weltraumagentur (European Space Agency)
ESDC	European Security and Defence College
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUCAP	European Union Capacity Building Mission
EUFOR	European Union Force
EuGH	Europäische Gerichtshof
EUGLOH	European University Alliance for Global Health
EUMAM	European Union Military Advisory Mission
EUMETA	EU-Mercosur Trade Agreement (EU-Mercosur Freihandelsabkommen)
EUMETSAT	European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites (Europäische Organisation für die Nutzung meteorologischer Satelliten)
EUNPDC	EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUROPOL	European Police Office
EUSALP	EU Strategy for the Alpine Region (EU-Alpenstrategie)
EUSDR	EU Strategy for the Danube Region (EU-Donauraumstrategie)
EUSEC	European Union Security Reform Mission
EUTM	European Union Training Mission
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVP	Europäische Volkspartei
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FaTT	Forum außenpolitischer Think-Tanks
FGM	Female Genital Mutilation (Weibliche Genitalverstümmelung)
FI	Für Innsbruck
FNC	Framework Nation Concept (Rahmennationen-Konzept)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
FRUS	Foreign Relations of the United States
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
GAP	Global Advancement Programme
GAP	Global Acceleration Plan
GAP	Gesundheitsaußenpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
GH	Global Health
GIN	Global Incubator Network
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
GRULAC	Group of Latin America and the Carribean
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDI	Human Development Index
HDP	Humanitarian-Development-Peace Nexus
HGPI	Health and Global Policy Institute
HI	Humanitäre Initiative
HKNM	Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten
HSN	Human Security Network
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationale Atomenergie-Organisation)
IAKW	Internationales Amtssitz- und Konferenzzentrum Wien
IARC	International Agency for Research on Cancer (Internationalen Agentur für Krebsforschung)
IBK	Internationale Bodenseekonferenz
IBRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ICAN	International Campaign for the Abolition of Nuclear Weapons
ICBL	International Campaign to Ban Landmines
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien)
I-DAIR	International Digital Health and Artificial Intelligence Research Collaborative
IFOR	Implementation Force
IFK	Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
IG	Internationale Gesundheit
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IGH	Internationale Gerichtshof
IHS	Institut für Höhere Studien
IIASA	Internationales Institut für Vergleichende Systemanalyse
IIZ	Institut für Internationale Zusammenarbeit
IKFE	Interministerielle Komitee zur Förderung der Entwicklungsländer
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IL	Industrieländer
ILO	International Labour Organization

IO	Internationale Organisation
IOI	Internationales Ombudsmann-Institut
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance (Instrument für Heranführungshilfe)
IPI	Interparlamentarischen Institutionen
IRI	Islamische Republik Iran
ISAF	International Security Assistance Force
ISGlobal	Barcelona Institute for Global Health
ISS	Institut für Strategie und Sicherheitspolitik
IWF	Internationaler Währungsfonds
IWM	Institut für die Wissenschaften vom Menschen
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
JEFTA	Japan-EU Free Trade Agreement (Freihandelsabkommen EU-Japan)
JHA	Justice and Home Affairs
JPO	Junior Professional Officer
KAICIID	King Abdullah bin Abdulaziz International Centre for Interreligious and Intercultural Dialogue (König-Abdullah-Zentrum für interreligiösen und interkulturellen Dialog)
KDP/I	Kurdische Demokratische Partei
KFOR	Kosovo Force
KI	Künstliche Intelligenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KPÖ	Kommunistische Partei Österreich
KSE-BVG	Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions
MDGs	Millennium Development Goals
MEAs	Multilateral Environmental Agreements
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt Südamerikas)
MERICS	Mercator Institute for China Studies
MDGs	Millenniums-Entwicklungsziele
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara)
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad (Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und Tschad)
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MV	Multilaterale Vorgespräche

NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGHS	National Global Health Strategy
NGO/NRO	Non-Governmental Organisation/Nichtregierungsorganisation
NIH	National Institutes of Health
NIP	National Indicative Programme
Norad	Norwegian Agency for Development Cooperation
NPT	Nuclear Non-Proliferation Treaty (Nichtverbreitungsvertrag, Atomwaffensperrvertrag)
NSR	Nationaler Sicherheitsrat
N+N	Neutrale und Nicht-Paktgebundene Staaten
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften
ÖBAG	Österreichische Beteiligungs AG
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
OBOR	One Belt One Road-Initiative
ODA	Official Development Assistance
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte)
ODS	Občanská demokratická strana (Demokratische Bürgerpartei)
OEAD	Österreichischer Austauschdienst
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖED	Österreichischer Entwicklungsdienst
OeEB	Österreichische Entwicklungsbank
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation (Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit)
OeNB	Österreichische Nationalbank
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖFG	Österreichische Forschungsgemeinschaft
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung
ÖG	Öffentliche Gesundheit
ÖGAVN	Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik und die Vereinten Nationen
oiip	Österreichisches Institut für Internationale Politik
ÖKF	Österreichisches Kulturforum
ÖKZ-AG	Österreichisches Konferenzzentrum Wien AG
OMCL	Official Medical Control Laboratory
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo (Operation der Vereinten Nationen in Kongo)
ÖOG	Österreichische Offiziersgesellschaft
ORF	Operational Reserve Forces
ORF	Österreichischer Rundfunk

ORF-G	ORF-Gesetz
ÖSS	Österreichische Sicherheitsstrategie
OST	Office of Science and Technology
OST	Open Skies Treaty (Vertrag über den Offenen Himmel)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖMZ	Österreichische Militärische Zeitschrift
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries (Organisation erdölexportierender Länder)
ÖVP	Österreichische Volkspartei
OZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
PBM	Patient Blood Management
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PfP	Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden)
PHARE	Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies (Polen und Ungarn: Hilfe zur Restrukturierung der Wirtschaft)
PII	Partnership Interoperability Initiative
PiS	Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit)
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê (Arbeiterpartei Kurdistans)
PLO	Palestine Liberation Organization (Palästinensische Befreiungs-organisation)
PUK	Patriotische Union Kurdistans
PYD	Partiya Yekitiya Demokrat (Partei der Demokratischen Union)
QMV	Qualified Majority Voting
RCC	Regional Cooperation Council
RECSA	Regional Centre on Small Arms in the Great Lakes Region, the Horn of Africa and Bordering States
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RLEG	Regions with Legislative Power
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SADC	Southern African Development Community
SALT	Strategic Arms Limitation Treaty
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SARS	Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom
SC	Security Council (Sicherheitsrat)
SDG	Sustainable Development Goals
SDH	Social Determinants of Health
SDS	Slovenska demokratska stranka (Slowenische Demokratische Partei)
SI	Sozialistische Internationale
SICA	Sistema de la Integracíon Centroamericano (Zentralamerikanisches Integrationssystem)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMM	Special Monitoring Mission (OSZE-Sonderbeobachtungsmission)

SMOPECs	Small and Open Economies
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
START	Strategic Arms Reduction Treaty
StGB	Strafgesetzbuch
SU	Sowjetunion
SVD	Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin
SVP	Südtiroler Volkspartei
TiSA	Trade in Services Agreement
TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (Atomwaffenverbotsvertrag)
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft)
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Befreiungsarmee des Kosovo)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
ULV	Umfassende Landesverteidigung
UNO/UN/VN	United Nations Organisation, United Nations, Vereinte Nationen
UNGA/UNGV	United Nations General Assembly (Generalversammlung der Vereinten Nationen)
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas (Union Südamerikanischer Staaten)
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen)
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
UNHRC	United Nations Human Rights Council (Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung)
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNIKOM	United Nations Iraq- Kuwait Observation Mission
UNMEER	UN Mission for Ebola Emergency Response
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNMOGIP	United Nations Observer Group in India and Pakistan

UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung)
UNOOSA	United Nations Office for Outer Space Affairs (Büro der Vereinten Nationen für Weltraumfragen)
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Nothilfe- und Wiederaufbauverwaltung der Vereinten Nationen)
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization (Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands)
UPR	Universal Periodic Review
USAID	United States Agency for International Development
VAE	Vereinigten Arabischen Emirate
VCDNP	Vienna Centre for Disarmament and Non-Proliferation
VdU	Verband der Unabhängigen
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
WEU-5	Westeuropäische Fünf
WEU	Westeuropäische Union
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
WPIEI	Working Party on International Environmental Issues
WPS	Women, Peace and Security
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WVO	Warschauer Vertragsorganisation



Die Außenpolitik Österreichs in der Zweiten Republik: Hinführung und analytischer Zugang

Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst

Zusammenfassung

Diese Einleitung behandelt zwei grundlegende Fragen. Zunächst erörtert sie, warum es ein Handbuch zu Außenpolitik Österreichs braucht, worin also die Beweggründe für dieses Handbuch liegen und welche Ziele und Zielgruppen es erreichen soll. Danach geht die Einleitung auf die Frage ein, wie sich die Außenpolitik Österreichs wissenschaftlich durchdringen lässt. Dabei beschäftigt sie sich mit dem Begriff der Außenpolitik und führt in die analytischen Zugänge der Außenpolitikforschung ein, aus denen sie schließlich die erkenntnisleitenden Fragen für die nachfolgenden Kapitel ableitet.

1 Einleitung

Diese Einleitung widmet sich zwei grundlegenden Fragen, deren Beantwortung den Boden für die nachfolgenden Kapitel unseres Handbuchs bereitet. Die erste Frage ist, *warum es überhaupt ein Handbuch zur Außenpolitik Österreichs braucht.* Als Beweggründe für dieses Projekt führen wir an, dass die Rolle Österreichs in der Weltpolitik, die sich

M. Senn (✉) · F. Eder
Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich
E-Mail: martin.senn@uibk.ac.at

F. Eder
E-Mail: franz.eder@uibk.ac.at

M. Kornprobst
Fachbereich Politik und internationale Beziehungen, Diplomatische Akademie Wien, Wien, Österreich
E-Mail: markus.kornprobst@da-vienna.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs,*
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_1

wandelnden Rahmenbedingungen seiner Außenpolitik und die sich ebenso verändernden Ausrichtungen dieser Politik, einer ausführlichen Analyse bedürfen. Hinzu kommt, dass dieses Buch darauf abzielt, die öffentliche Debatte zur Außenpolitik zu beleben, und es bisher schlicht und ergreifend noch kein Handbuch zur österreichischen Außenpolitik gibt.

Aufbauend auf dieser Darstellung der Beweggründe legen wir die Ziele und Zielgruppen dar, die wir mit der Veröffentlichung des Handbuchs erreichen wollen. Dabei ist es uns bereits an dieser Stelle wichtig zu betonen, dass sich das Handbuch an eine breite Leser*innenschaft innerhalb und außerhalb der Wissenschaft richtet. Es soll also Forscher*innen und Studierende in gleichem Maße ansprechen wie Praktiker*innen in Politik und Verwaltung sowie Verteter*innen der Zivilgesellschaft und der Medien, und insgesamt eine solide Grundlage für eine intensivere und informiertere Auseinandersetzung mit der Außenpolitik der Zweiten Republik bieten. Diesem Ziel ist auch die Entscheidung geschuldet, das gesamte Handbuch im open-access Format frei verfügbar zu machen.

Die zweite grundlegende Frage ist, *wie sich die Außenpolitik Österreichs wissenschaftlich durchdringen lässt.* Zur Beantwortung dieser Frage beschäftigen wir uns zunächst mit „Außenpolitik" als Gegenstand des Handbuchs und geben eine kurze Übersicht der analytischen Zugänge der Außenpolitikforschung. Um diese Übersicht zu strukturieren, greifen wir auf das Schema der Analyseebenen (siehe hierzu Temby 2015; Hudson und Day 2019) zurück und skizzieren Erklärungen für außenpolitisches Verhalten auf den Ebenen i) des Umfelds, in das ein Staat eingebettet ist, ii) des Staates, iii) der innerstaatlichen Verwaltungsapparate und Gruppen sowie iv) des Individuums, also der außenpolitischen Entscheidungsträger*innen. Von dieser Übersicht der analytischen Zugänge der Außenpolitikforschung leiten wir im letzten Teil der Einleitung schließlich die erkenntnisleitenden Fragen für die nachfolgenden Kapitel des Handbuchs ab und stellen dessen inhaltlichen Aufbau vor.

2 Beweggründe für das Handbuch

Ein erster Beweggrund für dieses Handbuch ist der Befund, dass Österreich ein relevanter Akteur der Weltpolitik ist. Als neutraler Kleinstaat[1] ging es nicht auf Distanz zu weltpolitischen Entwicklungen, sondern verfolgte seit Beginn der Zweiten Republik

[1] Österreich lässt sich wohl auf Basis objektiver als auch auf Basis intersubjektiver Indikatoren als Kleinstaat bezeichnen. Der gängigste objektive Indikator der Kleinstaatlichkeit ist die Größe der Bevölkerung, wobei die meisten Studien eine Obergrenze bei 10 bis 15 Mio. Menschen festlegen (Thorhallsson und Steinsson 2017; kritisch hierzu Jesse und Dreyer 2016). Staaten mit einer Bevölkerungsgröße bis zu einer Million werden in der Literatur hingegen als Mikrostaaten bezeichnet. Laut Statistik Austria lebten mit 1. Januar 2020 8.902.600 Menschen in Österreich und auch laut ihrer Prognose der Bevölkerungsentwicklung wird Österreich bis 2080 knapp unter der 10 Mio. Grenze bleiben. Der (inter)subjektive Indikator ist die Selbst- und Fremdwahrnehmung als Kleinstaat (Hey 2003, 3), die im Fall Österreichs ebenfalls gegeben ist (Thorhallsson und Eggertsdóttir 2020).

eine aktive und engagierte Außenpolitik. Durch diese konnte Österreich in vielen Bereichen prägend auf Strukturen und Prozesse der Weltpolitik einwirken. Dieses Prägen der Weltpolitik gelang Österreich einerseits direkt, etwa durch eine aktive Nachbarschaftspolitik, die Teilnahme an friedenserhaltenden und humanitären Missionen und das Engagement in internationalen Organisationen wie der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, später Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE) oder den Vereinten Nationen. Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist die führende Rolle Österreichs in der sogenannten „Humanitären Initiative", die zum *Vertrag über das Verbot von Kernwaffen* (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TWPN) führte (siehe hierzu im Detail Kmentt 2021).

Andererseits verstand es Österreich auch, indirekt Einfluss auf die Weltpolitik zu nehmen, indem es sich als Standort für internationale Organisationen und als Ort diplomatischer Verhandlungen etablierte. So haben mehr als 60 internationale Organisationen ihren Sitz oder eine Niederlassung in Österreich (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2019). Darunter befinden sich der Sitz der Organisationen erdölexportierender Länder (OPEC), der Sitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und, allen voran, einer der vier Hauptsitze der Vereinten Nationen. Neben Einrichtungen der Vereinten Nationen befinden sich am *Vienna International Centre* auch die Internationale Atomenergie Organisation (IAEO) und die Vorbereitungskommission für die Organisation des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBTO PrepCom) als autonome internationale Organisationen. Zudem hat Österreich mehrfach als Austragungsort richtungsweisender internationaler Konferenzen und Verhandlungen gedient – so etwa für die beiden Konferenzen in den Jahren 1968 und 1969, die zum Abschluss des *Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge* (Vienna Convention on the Law of Treaties) führten, oder für Verhandlungen über die Begrenzung des iranischen Nuklearprogrammes.

Neben der Relevanz Österreichs als Akteur der Weltpolitik stellt der Wandel in den Rahmenbedingungen der österreichischen Außenpolitik den zweiten Beweggrund für dieses Handbuch dar. Dieser Wandel betrifft vor allem das Sicherheitsumfeld Österreichs, die politische Integration Europas und die zunehmende Komplexität der Weltpolitik. Während des Ost-West-Konfliktes war Österreichs Außenpolitik vor allem durch die exponierte Position zwischen den rivalisierenden Machtblöcken geprägt. Dieses Sicherheitsumfeld wandelte sich mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes, der Annäherung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die Europäische Gemeinschaft (EG, später Europäische Union, EU) und das Atlantische Bündnis (North Atlantic Treaty Organization, NATO) sowie mit den Balkankriegen der 1990er-Jahre. Seit 2004 ist Österreich zwar von EU/NATO-Staaten sowie der ebenfalls neutralen Schweiz und Liechtenstein umgeben, jedoch hat sich die Sicherheitslage durch die zunehmenden Spannungen zwischen den Vereinigten Staaten und Russland sowie durch Konflikte im Umfeld Europas und sicherheitspolitische Herausforderungen wie den transnationalen Terrorismus oder Angriffe im digitalen Raum einmal mehr gewandelt.

Eine weitere, zentrale Rahmenbedingung österreichischer Außenpolitik ist die politische Integration Europas. Der Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1995 und ihre fortschreitende Integration in der Außenhandelspolitik, der Finanz- und Währungspolitik, der globalen Umweltpolitik, der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aber auch im Bereich der inneren Sicherheit und der justiziellen Zusammenarbeit gingen und gehen mit Herausforderungen und Möglichkeiten für Österreichs Außenpolitik einher. Einerseits ist die europäische Integration eine Herausforderung für den Status und das Selbstverständnis Österreichs als neutraler Staat. Zudem verengte sich durch die Notwendigkeit zur Koordination innerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der außenpolitische Handlungsspielraum Österreichs. Gleichzeitig eröffneten sich durch den EU-Beitritt jedoch auch Möglichkeiten, die Prozesse der europäischen Integration und (Ost)Erweiterung sowie das Handeln Europas in verschiedenen Politikbereichen mitzugestalten und in der Außenpolitik das zusätzliche Gewicht der Europäischen Union zu nutzen.

Eine dritte Rahmenbedingung ist schließlich die zunehmende Komplexität der Weltpolitik. Diese manifestiert sich in der Zunahme von Politikbereichen, die sich aus dem innerstaatlichen Bereich immer mehr in den zwischenstaatlichen Bereich verschoben haben. Seit vielen Jahrzehnten trifft dies in immer höherem Maße auf Handels- und Finanzpolitik zu. Aber auch Politikbereiche, die der Nationalstaat länger als sein Prärogativ erachtete, werden immer mehr internationalisiert. Hierzu zählen unter anderem Umwelt, Migration und Gesundheit. Die Zeiten, in denen internationale Politik primär Sicherheitspolitik war, sind also vorüber. Sicherheitspolitik ist nach wie vor von großer Bedeutung, steht aber in immer komplexeren Beziehungen mit anderen internationalisierten Politikbereichen.

Mit dieser Multiplikation von Politikbereichen – und ihrer steten Ausdifferenzierung – geht auch eine Multiplikation von Akteur*innen einher. Auf dem diplomatischen Parkett bewegen sich schon lange nicht mehr nur Vertreter*innen von Außenministerien, sondern auch von anderen Ministerien, die für einen bestimmten Politikbereich relevante Expertise haben wie Verteidigungs-, Wirtschafts-, Umwelt-, und Gesundheitsministerien. Internationale Organisationen entsenden Expert*innen und Entscheidungsträger*innen auf dieses Parkett, sub-staatliche Akteur*innen aus Städten und Bundesländern beschäftigen sich mit Außenpolitik, und viele nichtstaatliche Organisationen, von multinationalen Konzernen bis hin zu Zivilgesellschaften, versuchen, Einfluss auf die Weltpolitik zu nehmen (Bjola und Kornprobst 2018).

Für einen Staat wie Österreich ergeben sich aus dieser Vervielfachung der Politikbereiche und Akteur*innen Risiken und Chancen. Auf der einen Seite hat ein kleinerer Staat weniger Ressourcen zur Verfügung, um die vielen Politikbereiche adäquat zu bespielen und kann in der Interaktion mit den vielen anderen Akteur*innen leicht marginalisiert werden. Auf der anderen Seite ergeben sich völlig neue Dimensionen und Möglichkeiten der Netzwerkdiplomatie (Metzl 2001). Aus dem geschickten Knüpfen von Verbindungen – und dafür bedarf es weder formidabler Militärmacht noch

formidabler Wirtschaftsmacht (dies kann sogar kontraproduktiv sein) – ergeben sich neue Einflussmöglichkeiten.

Den dritten Beweggrund für das vorliegende Buch stellt der Wandel im Wesen der österreichischen Außenpolitik dar. Während man nach dem Abzug der alliierten Truppen im Jahr 1955 zunächst die Sicherung der neu erlangten Souveränität durch die schrittweise Reintegration in die internationale Gemeinschaft anstrebte, versuchte die österreichische Außenpolitik unter Bruno Kreisky (SPÖ) als Außenminister und Bundeskanzler dieses Ziel in weiterer Folge durch eine pro-aktive Neutralitätspolitik mit globalen Ambitionen zu erreichen. Österreich positionierte sich als neutraler Vermittler zwischen West und Ost, als Ansprechpartner für Staaten des globalen Südens und als Bereitsteller guter diplomatischer Dienste. Auf diese Phase einer „Globalisierung österreichischen Außenpolitik" (Kramer 2006) folgte schließlich eine Phase der Reorientierung auf das regionale Umfeld ab den 1980er Jahren und der Integration in die Europäische Union. Nach dem Beitritt Österreichs zur EU begann schließlich wiederum eine neue Phase der Außenpolitik. Kritische Stimmen kommen für diese Phase zu dem Befund, dass sich Österreich als Mitglied der EU zusehends von einer aktiven und global ausgerichteten Außenpolitik verabschiedet (Kramer 2010) und sich in der europäischen Außenpolitik auf die Rolle eines „pragmatischen Beobachters" (Müller und Maurer 2016) beschränkt habe.

Den vierten Beweggrund für dieses Buch bildet der Befund, dass Fragen der österreichischen Außenpolitik im öffentlichen Raum wenig bis gar nicht präsent sind. In der medialen Berichterstattung erhalten die außenpolitischen Aktivitäten Österreichs, abgesehen von sporadischen Berichten über Besuchsdiplomatie oder die Beteiligung des Österreichischen Bundesheeres an Auslandseinsätzen, wenig Aufmerksamkeit. Auch öffentliche Debatten über außenpolitische Prozesse und Inhalte sind eine Randerscheinung und überwiegend auf das Thema der österreichischen Neutralität begrenzt. Politische Bildung im Bereich der Außenpolitik ist jenseits der Vermittlung rudimentärer Fakten nahezu inexistent. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass das Interesse der Bevölkerung an außenpolitischen Fragen trotz dieser schwierigen Bedingungen von den 1980er- bis in die frühen 2000er-Jahre zugenommen hat (Kramer 2006, 824). Neuere Daten zum Interesse der Bevölkerung und zu ihrer Informiertheit in außenpolitischen Belangen sind gegenwärtig aber nicht verfügbar.

Der fünfte und letzte Beweggrund für dieses Projekt ist schließlich, dass zwar eine umfangreiche Literatur existiert, die sich mit der Außenpolitik Österreichs beschäftigt, aber bis dato kein Handbuch, das die Außenpolitik der Zweiten Republik in ihrer Gesamtheit und Vielfältigkeit erschließt. In der bestehenden Literatur zur Außenpolitik Österreichs seit 1945[2] lassen sich vier Perspektiven auf diesen Gegenstand identifizieren.

[2] Zur Außenpolitik Österreichs in der Ersten Republik siehe Binder (2013) sowie die Edition „Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich 1918–1938" (Koch et al. 1993 und weitere Bände).

Die erste Perspektive ist jene der außenpolitischen Praxis. Sie umfasst Schilderungen und Chronologien von Personen, die an der Gestaltung und Umsetzung von Außenpolitik beteiligt waren oder sind (z. B. Bielka et al. 1983; Cede und Prosl 2015, 2021; Hinteregger 2008; Moser 2011). In diesem Zusammenhang ist auch auf den *Außen- und Europapolitischen Bericht* zu verweisen, der jährlich vom Bundesministerium für Europäische und internationale Angelegenheiten veröffentlicht wird.[3] Zweitens wird die österreichische Außenpolitik aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive erforscht, wobei rechtliche Fragen der Neutralität einen Schwerpunkt innerhalb dieser Perspektive bilden (z. B. Hilpold 2019; Hummer 2007; Neuhold 1981; Öhlinger 2018; Schilchegger 2011; Schreiner 2018). Die dritte Perspektive umfasst historische Arbeiten, die sich mit den Wesensmerkmalen und dem historischen Wandel der Außenpolitik auseinandersetzen (z. B. Rathkolb 2006; Röhrlich 2009). Einen Meilenstein in dieser geschichtswissenschaftlichen Perspektive stellt Michael Gehlers zweibändiges Werk zu *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik* (Gehler 2009a, b) dar.

Die vierte Perspektive ist schließlich jene der Politikwissenschaft. Diese beinhaltet Beiträge, die verschiedene Phasen der Außenpolitik unterscheiden und deren Bestimmungsfaktoren herausarbeiten (z. B. Höll 2009; Kramer 2016, 2006), sowie eine breite Palette von Beiträgen zu Teilbereichen und -aspekten der österreichischen Außenpolitik. Exemplarisch lässt sich an dieser Stelle auf Arbeiten zur Neutralität (z. B. Bischof et al. 2001; Gärtner 2018; Luif 1986; Kovács und Wodak 2003)[4], der Kleinstaatlichkeit Österreichs (Gebhard 2013) und seiner Abhängigkeit vom internationalen Umfeld (Kramer 1983; Höll 1983), der EU Mitgliedschaft und ihrer Wirkung auf die Außenpolitik (Müller und Maurer 2016; Alecu de Flers 2014; Sonnleitner 2018), der Rolle des Föderalismus in der Außenpolitik (Kicker 1988, 1992) und der Außenpolitik Österreichs gegenüber einzelnen Staaten (z. B. Hödl 2004; Suppan 2009)[5] verweisen.

In dieser umfangreichen Literatur fehlt jedoch ein Handbuch, das eine umfassende Bestandsaufnahme und Analyse der Außenpolitik in der Zweiten Republik bietet.[6] Einen

[3] Siehe https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/aussen-und-europapolitischer-bericht/ für den aktuellen Bericht und ein Archiv der Berichte bis zum Jahr 1975.

[4] Siehe hierzu auch Schöpfer (2015).

[5] Im Rahmen der Serie „Contemporary Austrian Studies" sind zudem drei Sammelbände erschienen, die einen interdisziplinären Zugang wählen, der unterschiedliche Perspektiven auf österreichische Außenpolitik vereint (siehe Bischof et al. 2006; Bischof 2011; Bischof und Karlhofer 2013). In den Jahren 1984 bis 2002 erschien zudem ein *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik* (zuvor *Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik*), das ebenfalls Beiträge verschiedenen Aspekten der österreichischen Außenpolitik beinhaltete.

[6] Zur Außenpolitik der beiden anderen Staaten des Deutschland-Österreich-Schweiz (D-A-CH) Raumes existieren hingegen bereits Übersichtswerke. Zur Außenpolitik Deutschlands siehe Hellmann, Baumann und Wagner (2006) sowie Schmidt, Hellmann und Wolf (2007). Zur Außenpolitik der Schweiz siehe Riklin, Haug und Probst (1992), Goetschel, Bernarth und Schwarz (2002) sowie Bernauer, Gentinetta und Kuntz (2021).

Vorläufer für ein solches stellt das 1983 erschienene Werk *Außenpolitik und Demokratie in Österreich* von Renate Kicker, Andreas Khol und Hanspeter Neuhold (1983) dar. Aus Sicht seiner Herausgeber*innen konnte dieses Werk jedoch lediglich „ansatzweise ein Handbuch der österreichischen Außenpolitik" sein, da es aus einem thematisch enger umrissenen Forschungsprojekt zur außenpolitischen Partizipation der Bevölkerung hervorging. Das vorliegende Handbuch soll nun zum ersten Mal diese Lücke in der Literatur schließen.

3 Zielsetzungen des Handbuchs

Die Veröffentlichung dieses Handbuchs soll drei Zielen dienen und mehrere Zielgruppen erreichen. Erstens soll es ein *Referenzwerk* für die Forschung sein. Die nachfolgenden Kapitel werden daher jeweils den aktuellen Stand der Forschung zu den einzelnen Themenbereichen reflektieren sowie auf Fragen hinweisen, die einer wissenschaftlichen Bearbeitung bedürfen. Das Handbuch soll also einen Beitrag zur Verbesserung des wissenschaftlichen Kenntnisstandes über die Außenpolitik Österreichs im Speziellen und die Rolle von Kleinstaaten in der Weltpolitik im Allgemeinen (siehe hierzu etwa Hey 2003; Archer et al. 2014; Cooper und Shaw 2015; Thorhallsson 2018) leisten.

Zweitens soll das Handbuch ein *Einführungswerk* für die Lehre sein. Als solches soll es Studierenden der Politikwissenschaft und benachbarter Disziplinen einen systematischen Einstieg in die Außenpolitik der Zweiten Republik sowie die Möglichkeit der Vertiefung in einzelne Themenbereiche geben und damit bestehende Überblicks- und Einführungswerke zum politischen System Österreichs (Dachs 2006; Gärtner und Hayek 2022; Helms und Wineroither 2017; Ucakar et al. 2017; Pelinka und Rosenberger 2007) ergänzen. Wir hoffen, dass ein eigenständiges und im *open-access* Format verfügbares Werk zur Außenpolitik Österreichs unter Studierenden ein verstärktes Bewusstsein und größere Kompetenz in außenpolitischen Fragen herstellen kann, und es damit längerfristig wieder mehr – dringend benötigte (Stachowitsch und Günay 2020) – Expertise für die Gestaltung österreichischer Außenpolitik gibt.

Drittens soll das Handbuch ein *Nachschlagewerk* für politische Entscheidungsträger*innen und Vertreter*innen der öffentlichen Verwaltung sowie für Vertreter*innen der Medien, der Zivilgesellschaft und eine breitere Öffentlichkeit sein. Angesichts der Komplexität an Strukturen, Akteuren, Prozessen und Inhalten staatlicher Außenpolitik kann das Handbuch als Orientierungs- und Entscheidungshilfe für Personen dienen, die an der Formulierung von Außenpolitik beteiligt sind. Zudem kann die kritische Bewertung der außenpolitischen Teilbereiche in den einzelnen Kapiteln auf Notwendigkeiten und Möglichkeiten des Wandels in der österreichischen Außenpolitik hinweisen. Für Vertreter*innen der Medien und der Zivilgesellschaft sowie für eine breitere Bevölkerung soll das Handbuch eine erste Anlaufstelle für Fragen zur Außenpolitik Österreichs sein. Längerfristig soll, so hoffen wir, das Handbuch dabei helfen, das Schattendasein außenpolitischer Themen im öffentlichen Raum zu beenden.

4 Außenpolitik und Außenpolitikanalyse

Wie lässt sich die Außenpolitik Österreichs nun wissenschaftlich analysieren? Um diese Frage zu beantworten, bedarf es zunächst einer Klärung des Begriffs der „Außenpolitik", bevor wir uns der Außenpolitikanalyse als der systematischen und interdisziplinären Beschäftigung mit diesem Gegenstand zuwenden.

Der Begriff der Außenpolitik bezeichnet zum einen die Gesamtheit aller Entscheidungen und Handlungen, die ein Staat gegenüber dem Raum jenseits seiner Grenzen tätigt,[7] also *politische Inhalte*. Im Gegensatz zur Innenpolitik, die auf den Raum im Inneren des Staates gerichtet ist, wirkt die Außenpolitik in den Raum jenseits des staatlichen Souveränitätsbereiches. Staaten versuchen in diesem Raum das Verhalten anderer staatlicher und nicht-staatlicher Akteure sowohl direkt als auch indirekt über die Struktur des Raumes – etwa durch das Setzen von Normen oder den Abschluss völkerrechtlicher Verträge – zu beeinflussen. Außenpolitik ist demnach die *bewusste* Einflussnahme eines Staates auf das äußere Umfeld. Damit kann Außenpolitik sowohl von spontanen, zufälligen Auswirkungen innenpolitischer Entwicklungen auf das Umfeld (Hudson und Day 2019, 4) als auch vom Handeln nicht-staatlicher (transnationaler) Akteure über staatliche Grenzen hinweg abgegrenzt werden.

Als bewusste Einflussnahme besteht die Außenpolitik aus Entscheidungen und Handlungen. Diese Unterscheidung mag auf den ersten Blick als Pedanterie erscheinen, ist aber wichtig, da nicht selten Diskrepanzen zwischen Entschlüssen und tatsächlichen außenpolitischen Handlungen, also Unwägbarkeiten in der Implementierung außenpolitischer Entscheidungen, bestehen (Hudson und Day 2019, 5). Außenpolitik ist schließlich die Gesamtheit solcher Entscheidungen und Handlungen, die ein Staat in verschiedenen Politikbereichen wie etwa in der Sicherheitspolitik oder in der Menschenrechtspolitik sowie gegenüber verschiedenen Staaten und nicht-staatlichen Akteuren tätigt. Die Entscheidungen und Handlungen in einzelnen Teilbereichen der Außenpolitik existieren also nicht in Isolation, sondern sind in vielfältiger Weise verbunden und beeinflussen einander wechselseitig.

Zum anderen bezeichnet der Begriff der Außenpolitik aber auch *politische Prozesse*. In diesem Sinn meint Außenpolitik also das Zusammenwirken von Strukturen und Akteuren im Äußeren und Inneren eines Staates, das letztlich zu politischen Inhalten in Form von Entscheidungen und Handlungen führt. Für diese außenpolitischen Prozesse ist auch die Begrifflichkeit des außenpolitischen Entscheidungs- oder Willensbildungsprozesses geläufig.[8]

---

[7] Diese Definition basiert auf Morin und Paquin (2018, 3–7), Hudson und Day (2019, 4–5) sowie Carlsnaes (2002, 325).

[8] Im Englischen ist hierzu die Unterscheidung zwischen *foreign policy* (Inhalte) und *foreign-policy decision-making* (Prozesse) geläufig.

Die Außenpolitikanalyse als wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Außenpolitik,[9] die stark interdisziplinär geprägt ist und auf Ansätze aus der (Sozial)Psychologie, Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Geschichtswissenschaften, Soziologie und den Wirtschaftswissenschaften zurückgreift, lässt sich ebenfalls anhand dieser Unterscheidung zwischen politischen Inhalten und politischen Prozessen kategorisieren. Die *beschreibende Außenpolitikanalyse* „versucht, die Inhalte der Außenpolitik eines Landes insgesamt oder einzelne Phasen davon, einzelne Außenpolitikbereiche oder auch einzelne außenpolitische Entscheidungen darzustellen" (Peters 2007, 815). Um jedoch außenpolitische Inhalte systematisch zu analysieren, etwa dahingehend, ob sich Perioden mit unterschiedlichen Akzenten identifizieren lassen, benötigt die beschreibende Außenpolitikanalyse Referenzpunkte, die für eine vergleichende Analyse herangezogen werden können (Morin und Paquin 2018, 18). So lässt sich die Außenpolitik als Ganzes oder in ihren Teilbereichen etwa hinsichtlich ihrer Ziele, ihrer Instrumente und Ressourcen sowie ihrer Ergebnisse (vergleichend) analysieren (Morin und Paquin 2018, 18).

Die *erklärende Außenpolitikanalyse* blickt hingegen auf außenpolitische Prozesse. Sie „untersucht systematisch, wovon die Inhalte staatlicher Außenpolitik beeinflusst werden" (Peters 2007, 815). In der Untersuchung dieser Einflüsse geht die erklärende Außenpolitikanalyse zunächst von der Annahme aus, dass außenpolitisches Handeln stets multifaktoriell ist, also nicht auf einen einzelnen kausalen Faktor reduziert werden kann. Sie versucht demnach jenes Bündel an Faktoren zu identifizieren, die zu einem außenpolitischen Inhalt geführt haben, und sie sucht diese Faktoren auf mehreren Ebenen, den sogenannten Analyseebenen (Temby 2015; Hudson und Day 2019). Diese reichen von der Ebene des Umfelds eines Staates, über die Ebene des Staates und die Ebene von Verwaltungsapparaten und Gruppen innerhalb des Staates bis zur Ebene des Individuums, also der außenpolitischen Entscheidungsträger*innen.

Das Umfeld eines Staates besteht sowohl aus der lokalen, regionalen und globalen Umgebung, in der sich ein Staat befindet, also auch aus den Politikbereichen wie der Umweltpolitik oder der Handelspolitik, in denen er handelt. Um die Beschaffenheit und damit in weiterer Folge die Wirkung des Umfelds auf die Außenpolitik eines Staates zu untersuchen, bedient sich die Außenpolitikanalyse der Theorien internationaler Beziehungen und deren Annahmen über die Struktur des Raumes, in dem Staaten interagieren.[10] Dementsprechend kann sie den analytischen Fokus beispielsweise auf die Verteilung materieller Ressourcen und Machtmittel (Realismus, Marxismus und Weltsystemtheorie), internationale Institutionen und Organisationen (Regimetheorie und Institutionalismus) oder inter-subjektive Normen und Ideen (Konstruktivismus) legen. Schließlich ist es in diesem Zusammenhang ebenfalls wichtig zu erwähnen, dass

[9] Für detaillierte Einführungen in die Außenpolitikanalyse siehe Brummer und Oppermann (2014), Hudson und Day (2019) sowie Smith et al. (2016).

[10] Für eine Einführung in die Theorien internationaler Beziehungen siehe Schieder und Spindler (2010) sowie Krell und Schlotter (2018).

nicht alle Staaten in allen Dimensionen des Umfelds handeln wollen oder können. Gerade kleineren Staaten mangelt es an Möglichkeiten dies zu tun, weshalb sie ihre Außenpolitik auf Teilbereiche des Umfeldes fokussieren.[11]

Auf Ebene des Staates hat die Außenpolitikanalyse ebenfalls eine Reihe von Einflussfaktoren herausgearbeitet. Die Geographie eines Staates, genauso wie seine demographische Zusammensetzung und seine wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können Faktoren sein, die sein Außenverhalten beeinflussen (Carlsnaes 2008, 86). Staaten, deren multi-ethnische Zusammensetzung zu inneren Spannungen führt und die wirtschaftlich stark abhängig sind von Entwicklungen im Umfeld, haben ein kleineres Handlungsrepertoire zur Verfügung als Staaten, die gefestigte gesellschaftliche Strukturen vorweisen können und die wirtschaftlich prosperieren. Nicht zuletzt können aber auch Rollenkonzepte oder Identitäten die Außenpolitik von Staaten prägen (z. B. Holsti 1970a, b; Laffey 2000; Telhami und Barnett 2002). So kann das Selbstverständnis der USA als „beacon of freedom and liberty" (Whitcomb 1998) ebenso maßgeblich für die US-amerikanische Außenpolitik sein wie jenes der „Zivilmacht" (Maull 2014) für das auswärtige Verhalten der Bundesrepublik Deutschland.

Solche Selbstverständnisse können Außenpolitik unmittelbar oder mittelbar – über außenpolitische Strategien – beeinflussen. Die neuere Literatur betont bei diesen Strategien vor allem die sogenannten „grand strategies". Eine solche Gesamtstrategie definiert die Ziele und Mittel der Außenpolitik stets vor dem Hintergrund der Frage, welche Herausforderungen prägend für die Weltpolitik einer bestimmten Ära sind, und der Rolle, die der eigene Staat bei der Bewältigung dieser Herausforderungen spielen sollte (Brands 2015; Gaddis 2018; Kornprobst 2015; Neumann und Heikka 2005).

Nicht zuletzt spielen auch das politische System und die (in)formelle Organisation des außenpolitischen Willensbildungsprozesses eine entscheidende Rolle. Wer ist überhaupt befugt, außenpolitische Entscheidungen zu treffen und wer kann diesen Prozess darüber hinaus an welcher Stelle und wie beeinflussen? Dabei beschränkt sich die innenpolitische Arena außenpolitischer Entscheidungsfindung nicht nur auf das Zusammenspiel von Parlamenten und Regierungen, sondern umfasst selbstverständlich auch Interessensgruppen, die außenpolitische Präferenzbildungen zu beeinflussen versuchen (Moravcsik 1997; Mearsheimer und Walt 2008), wie es die liberale Theorie internationaler Beziehungen betont. So zeigte sich zum Beispiel im Vorfeld der US-Intervention im Irak 2003, wie zahlreiche Aktionsgruppen und Exilorganisationen versuchten, die Entscheidung der US-Administration in Richtung eines Krieges zu lenken (Mazarr 2007; Vanderbush 2009). Aber auch die Bevölkerung kann im Zusammenspiel mit Medien und deren Fähigkeiten, außenpolitische Themen zu setzen und inhaltlich

[11] Siehe zum Beispiel Norwegen, das seinen außenpolitischen Fokus auf die Friedensvermittlung ausgerichtet hat (Stokke 2012). Die außenpolitische Prioritätensetzung von Kleinstaaten wird auch als „Nischen-Diplomatie" bezeichnet. Siehe hierzu Súilleabháin (2014).

zu rahmen, Einfluss auf Außenpolitik ausüben (z. B. Everts und Isernia 2001; Robinson 2008; Potter und Baum 2010; Schultz 2001).

Neben diesen Faktoren, die auf Ebene des gesamten Staates auf die Formulierung von Außenpolitik wirken, nimmt die Außenpolitikanalyse auch die substaatliche Ebene in den Blick und setzt dabei den Schwerpunkt auf Verwaltungsapparate sowie Gruppen von Expert*innen und Berater*innen, die Entscheidungsträger*innen beeinflussen können. Verwaltungsapparate handeln häufig auf Grundlage standardisierter Vorgehensweisen (sogenannten „standard operating procedures"), die Wahrnehmungen und Handlungen im Bereich der Außenpolitik vorstrukturieren. Was in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle spielt, ist das Phänomen der „bureaucratic politics", also der Umstand, dass unterschiedliche Verwaltungsapparate außenpolitische Handlungsoptionen oft vor dem Hintergrund eines für die eigene Organisation opportunen Kosten-Nutzen-Kalküls betrachten. Sie haben dabei weniger die Effizienz von Entscheidungen oder das übergeordnete nationale Interesse im Auge, sondern handeln im Hinblick auf ihren eigenen Vorteil (Allison und Zelikow 1999).

Aber nicht nur Verwaltungsapparate können, angeleitet durch Eigeninteressen, außenpolitische Entscheidungen und Handlungen beeinflussen. Von besonderem Interesse sind auch enge Berater*innenkreise rund um Staats- und Regierungschefs (Hermann und Hermann 1989; Hermann und Hagan 1998; Hermann 2001), zu denen informelle Gremien wie „Küchenkabinette" sowie formelle Gremien wie der Nationale Sicherheitsrat in den USA zählen. Diese sind in der Lage, Handlungsoptionen vorzuselektieren und damit die Stoßrichtung der Außenpolitik eines Staates vorzuzeichnen (Hart et al. 1997b).[12] Wie Janis (1982) und andere (Hart 1994; Hart et al. 1997a) in ihren Arbeiten zu *groupthink* jedoch zeigen, kann es gerade in solchen Gruppen zu Dynamiken kommen, die den außenpolitischen Entscheidungsprozess beeinträchtigen können.

Die vierte und letzte Ebene außenpolitischer Analyse ist schließlich jene des Individuums, also die Ebene einzelner politischer Entscheidungsträger*innen. Dabei rücken Aspekte der Kognition und der individuellen Veranlagung (Prädispositionen) von Entscheidungsträger*innen in den Vordergrund. So kann die Sichtweise auf das politische Umfeld (Konflikt vs. Harmonie) und daraus abgeleitet die Handlungsempfehlungen für Akteure (Konfrontation vs. Kooperation) – die so genannten „operational codes" (Leites 1951; George 1969; Malici und Malici 2005; Holsti 1970a, b) – genauso bestimmend für außenpolitisches Handeln sein wie Analogien (Brunk 2008; Dyson 2006; Hemmer 1999; Houghton 1996; Khong 1992), die helfen, neuartige Situationen einzuordnen und Handlungsoptionen zu erarbeiten. Aber auch Eigenschaften wie die Fähigkeit zu komplexem Denken oder der Grad an persönlichem Vertrauen

[12] Auch der neoklassische Realismus sieht in den „foreign policy executives" (Rose 1998; Taliaferro et al. 2009; Lobell 2009) jenen engen Kreis an Entscheidungsbefugten, die für die Analyse von Außenpolitik letztendlich relevant sind.

oder Misstrauen gegenüber dem politischen Umfeld (Hermann et al. 2001) können außenpolitisches Handeln von Menschen nachhaltig prägen.

5 Erkenntnisleitende Fragen und Aufbau des Handbuchs

Aus dieser knappen Darstellung des analytischen Zugangs der Außenpolitikforschung lassen sich nunmehr die erkenntnisleitenden Fragen ableiten, die den Rahmen für die nachfolgenden Kapitel dieses Handbuchs abstecken. Der erste Teil des Handbuchs setzt sich zunächst mit der Frage auseinander, *wie die Prozesse der außenpolitischen Willensbildung und Umsetzung beschaffen sind.* Die Beiträge in diesem Teil beschäftigen sich mit den Rahmenbedingungen österreichischer Außenpolitik und mit den Akteuren, die formell und informell an der Gestaltung und Umsetzung der Außenpolitik beteiligt sind. Dabei untersuchen diese Beiträge, wie und warum sich die Gestaltungs-, Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten dieser außenpolitischen Akteure im Laufe der Zweiten Republik entwickelt haben.

Der erste Teil des Handbuchs beginnt mit einer Darstellung des Wesens und Wandels der Neutralität als Grundlage der österreichischen Außenpolitik (Martin Senn). Darauf folgen zwei Beiträge, die sich mit der Rolle des Bundespräsidenten, der Bundesregierung und des Parlaments (Reinhard Heinisch & Christoph Konrath) sowie mit den Positionen der politischen Parteien in der Außenpolitik (Laurenz Ennser-Jedenastik) beschäftigen. Von der Ebene der Bundespolitik wandert der analytische Fokus daraufhin auf die Ebene der Bundesverwaltung und ihrer Rolle in der Außenpolitik (Raoul Kneucker) sowie auf die Ebene der Bundesländer und ihrer vielfältigen außenpolitischen Aktivitäten (Peter Bußjäger). In weiterer Folge beschäftigt sich der erste Teil mit dem Auswärtigen Dienst (Sandra Sonnleitner) und dem Österreichischen Bundesheer (Johann Frank) und schließlich mit medialer Berichterstattung (Moritz Moser) sowie mit Forschung und Lehre zu österreichischer Außenpolitik (Emil Brix).

Der zweite und dritte Teil des Handbuchs sind der Außenpolitik Österreichs in Politikfeldern sowie gegenüber Staaten, Regionen und internationalen Organisationen gewidmet. Beiträge in diesen Teilen beschäftigen sich mit der beschreibenden Frage, *wie sich der jeweilige Teilbereich österreichischer Außenpolitik seit 1945 entwickelt hat.* Hierbei liegt der Fokus auf einem Vergleich der Ziele, Instrumente und Ergebnisse, um verschiedene Phasen der Außenpolitik unterscheiden zu können. Neben der Beschreibung wenden sich die Beiträge auch der erklärenden Frage zu, *warum sich dieser Teilbereich der Außenpolitik wie beschrieben entwickelt hat.* Sie identifizieren also Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen, die auf die Prozesse und damit in weiterer Folge auf die Inhalte dieses Teilbereichs gewirkt haben.

Die Politikbereiche, die im zweiten Teil des Handbuchs abgedeckt werden, spannen einen breiten Bogen von Bereichen, in denen Österreich seit vielen Jahren engagiert ist, bis hin zu Politikbereichen, in denen das Engagement jüngerer Natur ist. Dieser Teil

beinhaltet Beiträge zur Außenwirtschaftspolitik (Lisa Lechner und Melanie Martinz), Amtssitzpolitik (Jodok Troy) und Auslandskulturpolitik (Andreas Stadler), zur Sicherheitspolitik (Franz Eder) und Friedenspolitik (Thomas Roithner), zur Rüstungskontrollpolitik (Alexander Kmentt), Umwelt- und Klimapolitik (Viktoria Jansesberger & Gabriele Spilker) und Gesundheitspolitik (Bernhard Fattinger & Doris Dialer) sowie zur Entwicklungspolitik (Michel Obrovsky), Menschenrechtspolitik (Sieglinde Rosenberger) und Gleichstellungspolitik (Ursula Werther Pietsch).

Der dritte Teil zur Außenpolitik Österreichs gegenüber ausgewählten Staaten, Regionen und Organisationen beschäftigt sich zunächst mit der österreichischen Nachbarschaftspolitik. Vier Beiträge analysieren das außenpolitische Verhalten der Zweiten Republik gegenüber Deutschland, der Schweiz und Liechtenstein (Otmar Höll), gegenüber Italien (Günther Pallaver) sowie gegenüber den Staaten Mitteleuropas (David Wineroither) und des Balkans (Gerhard Jandl). Nach einem Beitrag zu Österreichs Außenpolitik gegenüber Russland (Franz Cede & Gerhard Mangott) analysieren die nachfolgenden Beiträge das außenpolitische Handeln in verschiedenen Regionen der Welt: im Mittleren Osten (Gudrun Harrer) und Afrika (Belachew Gebrewold), in Nordamerika (Günter Bischof & David Wineroither) und Lateinamerika (Julia Mourão Permoser) sowie in Asien (Michael Reiterer). Den Abschluss des dritten Teils bilden schließlich Beiträge, die Österreichs Engagement in inter- und supranationalen Organisationen untersuchen. Diese Beiträge beschäftigen sich mit den Vereinten Nationen (Sandra Gintsberger, Karina Karik, Melanie Petrov & Markus Kornprobst), der Europäischen Union (Andreas Maurer), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Wolfgang Zellner), der NATO (Carmen Gebhard) sowie mit dem Europarat (Sarah Weiler).

Um uns dem interdisziplinären, multiperspektivischen Zugang der Außenpolitikforschung anzunähern, haben wir uns bei der Zusammenstellung der Autor*innen bemüht, Vertreter*innen verschiedener Wissenschaftsdisziplinen (v. a. aus der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft und der Geschichtswissenschaft) sowie Praktiker*innen in diesem Handbuch zu versammeln. Es ist uns aber bewusst, dass weiterführende Forschung zur österreichischen Außenpolitik stärker darauf achten muss, diese Perspektiven in der Bearbeitung wissenschaftlicher und praktischer Fragestellungen auch tatsächlich zu integrieren.

Wir haben uns bei der Zusammenstellung dieses Handbuchs zudem bemüht, möglichst viele Aspekte und Bereiche der österreichischen Außenpolitik abzudecken. Trotzdem bleiben auch in einem Buch mit insgesamt 35 Beiträgen noch Leerstellen. So müsste man das außenpolitische Interesse und das Informationsniveau der Bevölkerung betrachten, die Sichtbarkeit von Außenpolitik in der politischen Bildung untersuchen und die Rolle der Bevölkerung sowie der Zivilgesellschaft im Außenpolitikprozess analysieren. Man müsste weitere Politikbereiche erschließen, in denen sich Österreich im Laufe der Zweiten Republik engagiert hat, wie etwa im Bereich der Rechtssetzung zur Nutzung des Weltraums, oder weitere bilaterale Beziehungen (etwa zu Großbritannien

oder Frankreich) und weitere internationale Organisationen (etwa der Internationalen Atomenergiebehörde, IAEA) betrachten, in denen sich Österreich im Laufe der Zweiten Republik engagiert hat. Diese Lücken zu schließen wird Anlass für eine zweite, erweiterte Auflage dieses Handbuchs bieten und Aufgabe für weitere Forschung sein. Das vorliegende Handbuch ist letztlich nicht mehr als ein erster Versuch, sich der Vielfältigkeit der österreichischen Außenpolitik in einem Werk anzunähern, der Forschung neue Impulse zu geben und außenpolitischen Fragen im öffentlichen Raum zu mehr Präsenz zu verhelfen.

Literatur

Alecu de Flers, Nicole. 2014. *EU Foreign Policy and the Europeanization of Neutral States: Comparing Irish and Austrian Foreign Policy*. London; New York, NY: Routledge.

Allison, Graham T., und Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Bd. 2. New York, NY: Longman.

Archer, Clive, Alyson J. K. Bailes, und Anders Wivel, Hrsg. 2014. *Small States and International Security: Europe and Beyond*. London; New York, NY: Routledge.

Bernauer, Thomas, Katja Gentinetta, und Joëlle Kuntz, Hrsg. 2021. *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*. Basel: NZZ Libro.

Bielka, Erich, Peter Jankowitsch, und Hans Thalberg, Hrsg. 1983. *Die Ära Kreisky: Schwerpunkte der österreichischen Aussenpolitik*. Wien: Europaverlag.

Binder, Dieter A. 2013. ‚Austrofaschismus' und Außenpolitik. Die zu kurz geratene Diskussion. In *Das Dollfuß/Schuschnigg-Regime 1933–1938*, hrsg. von Florian Wenninger und Lucile Dreidemy, 579–600. Wien: Böhlau Verlag. https://doi.org/10.7767/boehlau.9783205789581.579.

Bischof, Günter, Hrsg. 2011. *Global Austria: Austria's Place in Europe and the World*. New Orleans, LA: University of New Orleans Press.

Bischof, Günter., Anton Pelinka, und Ruth Wodak, Hrsg. 2001. *Neutrality in Austria. Contemporary Austrian Studies,* Bd. 9. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Bischof, Günter., Anton Pelinka, und Michael Gehler, Hrsg. 2006. *Austrian Foreign Policy in Historical Context*. New Brunswick, N.J: Transaction Publishers.

Bischof, Günter, und Ferdinand Karlhofer, Hrsg. 2013. *Austria's International Position after the End of the Cold War. Contemporary Austrian Studies*, Bd. 22. Innsbruck/New Orleans: innsbruck university press/University of New Orleans Press.

Bjola, Corneliu, und Markus Kornprobst. 2018. *Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics*, 2. Aufl. London; New York, NY: Routledge.

Brands, Hal. 2015. *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Brummer, Klaus. 2014. *Aussenpolitikanalyse. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft*. München: Oldenbourg.

Brunk, Darren C. 2008. Curing the Somalia Syndrome: Analogy, Foreign Policy Decision Making, and the Rwandan Genocide. *Foreign Policy Analysis* 4(3):301–320. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2008.00071.x.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2019. International Organisations based in Austria. Wien. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/International_Organisations_based_in_Austria.pdf.

Carlsnaes, Walter. 2002. Foreign Policy. In *Handbook of International Relations*, hrsg. von Walter Carlsnaes, Thomas Risse, und Beth A. Simmons, 331–49. London: SAGE.

Carlsnaes, Walter. 2008. Actors, structures, and foreign policy analysis. In *Foreign Policy: Theories – Actors – Cases*, hrsg. von Steve Smith, Amelia Hadfield, und Tim Dunne, 85–100. Oxford: Oxford University Press.

Cede, Franz, und Christian Prosl. 2015. *Anspruch und Wirklichkeit: Österreichs Aussenpolitik seit 1945*. Innsbruck: StudienVerlag.

Cede, Franz, und Christian Prosl, Hrsg. 2021. *Diplomaten im Dialog: Zeitzeugnis einer Generation*. Wien: Jan Sramek Verlag.

Cooper, Andrew A., und Timothy M. Shaw, Hrsg. 2015. *Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dachs, Herbert, et al. Hrsg. 2006. *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz.

Dyson, Stephen Benedict. 2006. Personality and Foreign Policy: Tony Blair's Iraq Decisions. *Foreign Policy Analysis* 2(3):289–306. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2006.00031.x.

Everts, Philip P., und Pierangelo Isernia, Hrsg. 2001. *Public Opinion and the International Use of Force. Routledge/ECPR Studies in European Political Science*. London; New York, NY: Routledge.

Gaddis, John Lewis. 2018. *On Grand Strategy*. New York, NY: Penguin Press.

Gärtner, Heinz. 2018. Austria: Engaged Neutrality. In *The European Neutrals and NATO*, hrsg. von Andrew Cottey, 129–49. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Gärtner, Reinhold, und Lore Hayek. 2022. *Österreichs politisches System*. Wien: new academic press.

Gebhard, Carmen. 2013. Is Small Still Beautiful? The Case of Austria. *Swiss Political Science Review* 19(3):279–297. https://doi.org/10.1111/spsr.12042.

Gehler, Michael. 2009a. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Bd. 1. Innsbruck: StudienVerlag.

Gehler, Michael. 2009b. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Bd. 2. Innsbruck: StudienVerlag.

George, Alexander L. 1969. The ‚Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making. *International Studies Quarterly* 13(2):190–222. https://doi.org/10.2307/3013944.

Goetschel, Laurent, Magdalena Bernarth, und Daniel Schwarz. 2002. *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

't Hart, Paul. 1994. *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

't Hart, Paul, Eric K. Stern, und Bengt Sundelius, Hrsg. 1997a. *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

't Hart, Paul, Eric K. Stern, und Bengt Sundelius. 1997b. Foreign Policy-Making at the Top: Political Group Dynamics. In *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, hrsg. von Paul 't Hart, Eric K. Stern, und Bengt Sundelius, 3–34. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Hellmann, Gunther, Rainer Baumann, und Wolfgang Wagner. 2006. *Deutsche Außenpolitik: eine Einführung. Grundwissen Politik 39*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.

Helms, Ludger, und David M. Wineroither, Hrsg. 2017. *Die österreichische Demokratie im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

Hemmer, Christopher. 1999. Historical Analogies and the Definition of Interests: The Iranian Hostage Crisis and Ronald Reagan's Policy Toward the Hostages in Lebanon. *Political Psychology* 20(2):267–289. https://doi.org/10.1111/0162-895X.00145.

Hermann, Margaret G. 2001. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review* 3(2):47–81. https://doi.org/10.1111/1521-9488.00234.

Hermann, Margaret G., und Joe D. Hagan. 1998. International Decision Making: Leadership Matters. *Foreign Policy Nr.* 110:124. https://doi.org/10.2307/1149281.

Hermann, Margaret G., und Charles F. Hermann. 1989. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly* 33(4):361. https://doi.org/10.2307/2600518.

Hermann, Margaret G., Thomas Preston, Baghat Korany, und Timothy M. Shaw. 2001. Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals. *International Studies Review* 3(2):83–131. https://doi.org/10.1111/1521-9488.00235.

Hey, Jeanne A. K., Hrsg. 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Hilpold, Peter. 2019. How to Construe a Myth: Neutrality Within the United Nations System Under Special Consideration of the Austrian Case. *Chinese Journal of International Law* 18(2):247–279. https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmz013.

Hinteregger, Gerald. 2008. *Im Auftrag Österreichs: Gelebte Aussenpolitik von Kreisky bis Mock*. Wien: Amalthea.

Hödl, Gerald. 2004. *Österreich und die Dritte Welt: Aussen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995*. Wien: Promedia.

Höll, Otmar, Hrsg. 1983. *Small States in Europe and Dependence. The Laxenburg Papers LP6*. Wien/Laxenburg: Braumüller/OIIP.

Höll, Otmar. 2009. Wolfgang Schüssel and Austrian Foreign Policy. In *The Schüssel Era in Austria*, hrsg. von Günter Bischof und Fritz Plasser, 159–82. New Orleans, LA: The University of New Orleans Press.

Holsti, K.J. 1970a. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly* 14(3):233–309. https://doi.org/10.2307/3013584.

Holsti, Ole. 1970b. The ‚Operational Code' Approach to the Study of Political Leaders: John Foster Dulles' Philosophical and Instrumental Beliefs. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 3(1):123–157. https://doi.org/10.1017/S000842390002713X.

Houghton, David Patrick. 1996. The Role of Analogical Reasoning in Novel Foreign-Policy Situations. *British Journal of Political Science* 26(4):523–552. https://doi.org/10.1017/S0007123400007596.

Hudson, Valerie M., und Benjamin S. Day. 2019. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 3. Aufl. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Hummer, Waldemar, Hrsg. 2007. *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs: Eine juristische Analyse*. Wien: Verlag Österreich.

Janis, Irving L. 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, 2. Aufl. Boston, MA: Houghton Mifflin.

Jesse, Neal G., und John R. Dreyer. 2016. *Small States in the International System: At Peace and at War*. Lanham, MD: Lexington Books.

Khong, Yuen Foong. 1992. *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kicker, Renate. 1988. Föderalismus in der österreichischen Aussenpolitik. Initiativen der Bundesländer. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2:133–144.

Kicker, Renate. 1992. Außenpolitik der Länder. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4:384–403.

Kicker, Renate, Andreas Khol, und Hanspeter Neuhold, Hrsg. 1983. *Außenpolitik und Demokratie in Österreich: Strukturen-Strategien-Stellungnahmen. Ein Handbuch*. Salzburg: Wolfgang Neugebauer Verlag.

Kmentt, Alexander. 2021. *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: How It Was Achieved And Why It Matters. Routledge Global Security Studies*. London; New York, NY: Routledge.

Koch, Klaus, Walter Rauscher, und Arnold Suppan, Hrsg. 1993. *Band I – Selbsbestimmung der Republik. Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich 1918–1938*. München: Oldenbourg.

Kornprobst, Markus. 2015. Building Agreements upon Agreements: The European Union and Grand Strategy. *European Journal of International Relations* 21(2):267–292. https://doi.org/10.1177/1354066114535273.

Kovács, András, und Ruth Wodak, Hrsg. 2003. *NATO, Neutrality and National Identity: The Case of Austria and Hungary*. Wien: Böhlau.

Kramer, Helmut, Hrsg. 1983. *Österreich im internationalen System. Forschungsberichte/Österreichisches Institut für Internationale Politik, FB 5 (Feb. 1983)*. Wien: Braumüller.

Kramer, Helmut. 2006. Strukturentwicklung der österreichischen Außenpolitik (1945–2005). In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller undEmmerich Tálos, 807–37. Wien: Manz.

Kramer, Helmut. 2010. Österreich ist ‚hinternational': Zur Stagnation und Krise der österreichischen Außenpolitik. *International, Nr.* I:4–8.

Kramer, Helmut. 2016. Austrian Foreign Policy 1995–2015. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2):49–57. https://doi.org/10.15203/ozp.1372.vol45iss2.

Krell, Gert, und Peter Schlotter. 2018. *Weltbilder und Weltordnung: Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen. 5. Studienkurs Politikwissenschaft*. Baden-Baden: Nomos.

Laffey, Mark. 2000. Locating Identity: Performativity, Foreign Policy and State Action. *Review of International Studies* 26(3):429–444. https://doi.org/10.1017/S0260210500004290.

Leites, Nathan Constantin. 1951. *The Operational Code of the Politburo*. New York, NY: McGraw-Hill.

Lobell, Steven E. 2009. Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: A Neoclassical Realist Model. In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, hrsg. von Jeffrey W. Taliaferro, Norrin M. Ripsman, und Steven E. Lobell, 42–74. Cambridge: Cambridge University Press.

Luif, Paul. 1986. Neutrality and External Relations: The Case of Austria. *Cooperation and Conflict* 21(1):25–41. https://doi.org/10.1177/001083678602100103.

Malici, Akan, und Johnna Malici. 2005. The Operational Codes of Fidel Castro and Kim Il Sung: The Last Cold Warriors? *Political Psychology* 26(3):387–412. https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2005.00423.x.

Maull, Hanns W. 2014. ‚Zivilmacht': Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzepts. In *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung: Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, hrsg. von Sebastian Harnisch und Joachim Schild, 121–47. Baden-Baden: Nomos.

Mazarr, Michael J. 2007. The Iraq War and Agenda Setting. *Foreign Policy Analysis* 3(1):1–23. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00039.x.

Mearsheimer, John J., und Stephen M. Walt. 2008. *The Israel Lobby and US Foreign Policy*. London: Penguin.

Metzl, Jamie F. 2001. Network Diplomacy. *Georgetown Journal of International Affairs* 2(1):77–87.

Moravcsik, Andrew. 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51(4):513–553. https://doi.org/10.1162/002081897550447.

Morin, Jean-Frédéric., und Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. New York, NY: Springer.

Moser, Peter. 2011. *Bewegte Zeiten: 40 Jahre im auswärtigen Dienst*. Innsbruck: StudienVerlag.
Müller, Patrick, und Heidi Maurer. 2016. Austrian foreign policy and 20 years of EU membership: Opportunities and constraints. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2):1–9. https://doi.org/10.15203/ozp.1574.vol45iss2.
Neuhold, Hanspeter. 1981. The Permanent Neutrality of Austria. In *Neutrality and Non-Alignment in Europe*, hrsg. von Karl E. Birnbaum und Hanspeter Neuhold, 44–61. Wien: Braumüller.
Neumann, Iver B., und Henrikki Heikka. 2005. Grand Strategy, Strategic Culture, Practice: The Social Roots of Nordic Defence. *Cooperation and Conflict* 40(1):5–23. https://doi.org/10.1177/0010836705049731.
Öhlinger, Theo. 2018. Österreichs Neutralität in der Europäischen Union. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 73(3):621–635.
Pelinka, Anton, und Sieglinde Rosenberger. 2007. *Österreichische Politik: Grundlagen, Strukturen, Trends*. 3. Aufl. Wien: Facultas-WUV.
Peters, Dirk. 2007. Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse. In *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, hrsg. von Siegmar Schmidt, Gunther Hellmann, und Reinhard Wolf, 815–35. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90250-0_63.
Potter, Philip B. K., und Matthew A. Baum. 2010. Democratic Peace, Domestic Audience Costs, and Political Communication. *Political Communication* 27(4):453–470. https://doi.org/10.1080/10584609.2010.516802.
Rathkolb, Oliver. 2006. *Internationalisierung Österreichs seit 1945*. Innsbruck: StudienVerlag.
Riklin, Alois, Hans Haug, und Raymond Probst, Hrsg. 1992. *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern: Verlag Paul Haupt.
Robinson, Piers. 2008. The Role of Media and Public Opinion. In *Foreign Policy: Theories – Actors – Cases*, hrsg. von Steve Smith, Amelia Hadfield, und Tim Dunne, 137–53. Oxford: Oxford University Press.
Röhrlich, Elisabeth. 2009. *Kreiskys Aussenpolitik: Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm*. Göttingen/Wien: V & R Unipress/Vienna University Press.
Rose, Gideon. 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* 51(1):144–172. https://doi.org/10.1017/S0043887100007814.
Schieder, Siegfried, und Manuela Spindler, Hrsg. 2010. *Theorien der Internationalen Beziehungen. 3. Aufl.* Opladen: Budrich.
Schilchegger, Michael. 2011. Die österreichische Neutralität nach Lissabon. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 66(1):5–24.
Schmidt, Siegmar, Gunter Hellmann, und Reinhard Wolf, Hrsg. 2007. *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Schöpfer, Gerald, Hrsg. 2015. *Die österreichische Neutralität: Chimäre oder Wirklichkeit?* Graz: Leykam.
Schreiner, Julia. 2018. *Neutralität nach „Schweizer Muster"? Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955–1989*. Baden-Baden: Nomos.
Schultz, Kenneth A. 2001. Looking for Audience Costs. *Journal of Conflict Resolution* 45(1):32–60. https://doi.org/10.1177/0022002701045001002.
Smith, Steve, Amelia Hadfield, und Timothy Dunne, Hrsg. 2016. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 3. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
Sonnleitner, Sandra. 2018. *Bilateral Diplomacy and EU Membership: Case Study on Austria*. Baden-Baden: Nomos.
Stachowitsch, Saskia, und Cengiz Günay. 2020. *Warum es ohne unabhängige Expertise nicht geht*. Der Standard, 26. Juni 2020. https://www.derstandard.at/story/2000118320529/warum-es-ohne-unabhaengige-expertise-nicht-geht.

Stokke, Kristian. 2012. Peace-Building as Small State Foreign Policy: Norway's Peace Engagement in a Changing International Context. *International Studies* 49(3–4):207–231. https://doi.org/10.1177/0020881714532334.

Súilleabháin, Andrea Ó. 2014. *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*. New York, NY: International Peace Institute.

Suppan, Arnold, Hrsg. 2009. *„Peaceful Coexistence" or „Iron Curtain": Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente, 1955–1989*. Wien: LIT-Verlag.

Taliaferro, Jeffrey W., Steven E. Lobell, und Norrin M. Ripsman. 2009. Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, hrsg. von Jeffrey W. Taliaferro, Norrin M. Ripsman, und Steven E. Lobell, 1–41. Cambridge: Cambridge University Press.

Telhami, Shibley, und Michael N. Barnett, Hrsg. 2002. *Identity and Foreign Policy in the Middle East*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Temby, Owen. 2015. What Are Levels of Analysis and What Do They Contribute to International Relations Theory? *Cambridge Review of International Affairs* 28(4):721–742. https://doi.org/10.1080/09557571.2013.831032.

Thorhallsson, Baldur. 2018. Studying Small States: A Review. *Small States & Territories* 1(1):17–34.

Thorhallsson, Baldur, und Anna Margrét Eggertsdóttir. 2020. Small States in the UN Security Council: Austria's Quest to Maintain Status. *The Hague Journal of Diplomacy* 16(1):53–81. https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10017.

Thorhallsson, Baldur, und Sverrir Steinsson. 2017. Small State Foreign Policy. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Hrsg. von Baldur Thorhallsson und Sverrir Steinsson. Oxford: Oxford University Press.

Ucakar, Karl, Stefan Gschiegl, und Marcelo Jenny. 2017. *Das politische System Österreichs und die EU*, 5. Aufl. Wien: Facultas.

Vanderbush, Walt. 2009. Exiles and the Marketing of U.S. Policy toward Cuba and Iraq. *Foreign Policy Analysis* 5(3):287–306. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2009.00094.x.

Whitcomb, Roger S. 1998. *The American Approach to Foreign Affairs: An Uncertain Tradition*. Westport, CT: Praeger.

Dr. Martin Senn ist assoziierter Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck sowie Gastlektor an der Diplomatischen Akademie Wien. In seiner Forschung und Lehre beschäftigt er sich mit der Entstehung und dem Wandel von Ordnung in der Weltpolitik (mit einem speziellen Fokus auf die internationale Ordnung zur Kontrolle der Kernenergie), mit (internationaler) politischer Kommunikation und der Außenpolitik Österreichs in der Zweiten Republik.

Dr. Franz Eder ist assoziierter Professor für International Beziehungen an der Universität Innsbruck. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Außenpolitikanalyse, europäische und US-amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik, Counter-Terrorismus und methodischen Fragen der Analyse Internationaler Beziehungen. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen zählen „Making Concurrence-Seeking Visible: Groupthink, Discourse Networks, and the 2003 Iraq War" in *Foreign Policy Analysis,* und „Contesting counter-terrorism: discourse networks and the politicisation of counter-terrorism in Austria" (zusammen mit Chiara Libiseller und Bernhard Schneider) im *Journal of International Relations and Development.*

Prof. Dr. Markus Kornprobst ist Fachbereichsleiter für Politik und Internationale Beziehungen an der Diplomatischen Akademie Wien. Er ist Autor und Herausgeber von neun Büchern und publiziert in führenden Fachzeitschriften wie *International Organization* und *International Affairs.* Er arbeitet im Moment an Forschungsprojekten zu digitalen internationalen Beziehungen, Frieden und Konflikt im Horn von Afrika, globaler Gesundheitspolitik, dem friedlichen Wandel internationaler Ordnung, und österreichischer Außenpolitik.



Prozesse der Außenpolitik



Österreichs Neutralität

Martin Senn

Zusammenfassung

Der Beitrag behandelt die Entstehung und den Wandel der österreichischen Neutralität. Diese war eine Voraussetzung für die Wiederherstellung der staatlichen Souveränität Österreichs und wurde zu einem zentralen Bestimmungsfaktor der Außenpolitik sowie zu einem wesentlichen Teil der nationalen Identität. Österreichs Neutralität ist zwar permanent, sie war jedoch nie statisch. Der Beitrag zeichnet vier Phasen ihres Wandels nach und zeigt dabei, wie sich die zunächst umfassende Neutralität zu einer differenziellen und zunehmenden de-politisierten Neutralität entwickelt hat.

1 Einleitung – Die Wandlungen des Immerwährenden

Am 26. Oktober 1955 beschloss der Nationalrat das Bundesverfassungsgesetz über die österreichische Neutralität. Mit diesem Gesetzesbeschluss löste Österreich das Versprechen einer Deklaration der immerwährenden Neutralität nach dem Muster der Schweiz ein, das in den Verhandlungen mit der Sowjetunion im April 1955 den Weg zum Abschluss des Staatsvertrages frei gemacht hatte. Die Neutralität war also nicht weniger als die Voraussetzung für die Wiederherstellung der souveränen Staatlichkeit Österreichs. Für die Außenpolitik der Zweiten Republik wurde sie zu einem zentralen Bestimmungsfaktor und für die Nachkriegs-Identität des Landes zu einem wesentlichen Element.

M. Senn (✉)
Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich
E-Mail: martin.senn@uibk.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_2

Dabei war die Neutralität Österreichs jedoch keineswegs statisch, sondern hat sich im Laufe ihres Bestehens mehrfach gewandelt.

Der vorliegende Beitrag ist eine Bestandsaufnahme der österreichischen Neutralität und ihres Wandels. Er setzt sich mit diesem Gegenstand in drei Schritten auseinander. Um die österreichische Neutralität einordnen und diskutieren zu können, beschäftigt sich der Beitrag in einem ersten Schritt mit der konzeptionellen Frage, was Neutralität ist. Er definiert dabei zunächst den Begriff der Neutralität und skizziert Neutralitätsrecht, -form und -politik als drei Dimensionen der Neutralität. Zudem grenzt er Neutralität von den verwandten Konzepten der „nicht kriegführenden Partei", der „Allianz- oder Bündnisfreiheit" sowie der „Blockfreiheit" und des „Neutralismus" ab. In einem zweiten Schritt geht der Beitrag der Frage nach, wie die Neutralität Österreichs entstanden ist. Nach einem kurzen Abriss ihrer Vorgeschichte in der Ersten Republik, skizziert der Beitrag die Positionen und Prozesse, die zu Österreichs Neutralität geführt haben, und beschreibt deren rechtliche Verankerung.

In einem dritten Schritt untersucht der Beitrag, wie sich die Neutralität Österreichs im Laufe ihres Bestehens gewandelt hat. Dabei unterscheidet er vier Phasen des Wandels (Konsolidierung, Expansion, Reorientierung und Stagnation) und zeigt, dass sich die ursprünglich umfassende Neutralität nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes zu einer differenziellen und zusehends de-politisierten Neutralität entwickelt hat. In einem vierten und letzten Schritt analysiert der Beitrag schließlich, welche äußeren und inneren Faktoren die Entwicklung der österreichischen Neutralität geprägt haben. Dabei identifiziert er das Sicherheitsumfeld, die Institutionalisierung der Weltpolitik, internationalen Status und internationales Recht als externe Faktoren sowie nationale Identität, nationales Recht und die politische Gelegenheitsstruktur als wesentliche interne Faktoren.

2 Was ist Neutralität?

Im Kontext der internationalen Beziehungen bezeichnet Neutralität die Unparteilichkeit eines Staates in einer Situation der gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen anderen Staaten. Neutral sein bedeutet also, keine Partei in einem gewaltsamen Konflikt zu unterstützen, sei es direkt durch Teilnahme an Kampfhandlungen oder indirekt durch Hilfeleistungen wie Truppenstationierungen oder Waffenlieferungen, und auch nicht selbst einen gewaltsamen Konflikt auszulösen.

Das Konzept und die Praxis der Neutralität sind zwar so alt wie das Phänomen Krieg selbst, der Begriff der *neutralitas* wurde jedoch erst im mittelalterlichen Latein geprägt und fand im Laufe des 15. Jahrhunderts Eingang in den Sprachgebrauch der Rechtslehre und der politischen Praxis in Europa (Oeter 1988, 455; Wani 2018, 18–19)[1].

[1] Der Begriff der Neutralität geht auf das Adjektiv *neuter* im klassischen Latein zurück, das im Sinn von „keiner/keines von beiden" gebraucht wurde. Zu früheren Formen der Unparteilichkeit in Gewaltkonflikten siehe etwa Bauslaugh (1991), Oeter (1988, 450–454) und Stadlmeier (1991, 22–23).

In dieser Zeit begann auch die Entwicklung des Rechtsinstituts der modernen Neutralität vor dem Hintergrund der Entstehung des Systems souveräner Staaten in Europa sowie von Konflikten, die durch die wirtschaftliche und koloniale Expansion europäischer Staaten entstanden. Einen zentralen Moment in der Jahrhunderte langen Entwicklung dieses Rechtsinstituts (siehe hierzu Müller 2019; Oeter 1988; Wani 2018) stellte der Abschluss der Hager Abkommen im Jahr 1907 dar, in denen die Rechte und Pflichten neutraler Staaten im Landkrieg (Abkommen V) und Seekrieg (Abkommen XIII) kodifiziert wurden. Diese Abkommen stellen bis heute den wesentlichen völkerrechtlichen Rahmen der Neutralität dar[2].

Grundsätzlich räumen die Haager Abkommen neutralen Staaten das *Recht auf Unverletzlichkeit* ihres Territoriums ein. Kriegführende Staaten dürfen also nicht in das Territorium neutraler Staaten eindringen oder dieses für militärische Zwecke nützen (etwa durch die Errichtung von Militärbasen) und dürfen durch Kampfhandlungen keinen Kollateralschäden auf neutralem Territorium anrichten.

Neutrale Staaten haben ihrerseits eine *Verhinderungspflicht.* Sie müssen also Verletzungen ihrer Neutralität mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln entgegentreten. Dies kann auch unter Rückgriff auf militärische Mittel erfolgen, deren Einsatz laut Art. 5 des Abkommen V „nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden" kann. Ein neutraler Staat kann demnach Streitkräfte besitzen und diese zur Wahrung seiner Neutralität einsetzen, es ergibt sich aus den Haager Abkommen jedoch keine Pflicht zur bewaffneten Neutralität (Seger 2014, 255; Bothe 2008, 583–584). Ob und in welchem Ausmaß ein neutraler Staat über Streitkräfte verfügt, ist also keine völkerrechtliche, sondern eine politische Frage und beeinflusst die Glaubwürdigkeit der Neutralität des jeweiligen Staates (Seger 2014, 254–255).

Neutrale Staaten haben weiters eine *Enthaltungspflicht,* dürfen also weder direkt an Kampfhandlungen teilnehmen noch kriegführende Parteien durch Kriegsmaterial oder Truppen unterstützen. Sie dürfen aber wirtschaftliche und diplomatische Beziehungen zu kriegführenden Staaten aufrechterhalten, so wie dies etwa die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs getan hat. In ihrer Interaktion mit kriegführenden Staaten unterliegen neutrale Staaten jedoch einer *Unparteilichkeitspflicht.* Jedes Verhalten, das dazu führt, dass einer kriegführenden Partei ein militärischer (!) Vor- oder Nachteil entsteht, muss unterlassen werden. Schließlich geht die Neutralität auch mit *Duldungspflichten* einher. So ist es Kriegsparteien gestattet, Schiffe unter neutraler Flagge anzuhalten und zu durchsuchen.

[2] Dieser Rahmen im Völkervertragsrecht ist seit 1907 unverändert geblieben, wobei weitere Rechte und Pflichten von neutralen Staaten auch noch in den Genfer Konventionen von 1949 und dem Ersten Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen von 1977 festgelegt wurden. Zudem hat sich das Gewohnheitsrecht nur in sehr begrenztem Ausmaß entwickelt. Siehe hierzu sowie zu den Rechten und Pflichten neutraler Staaten im Detail Seger (2014) und Bothe (2008).

Dieses internationale Neutralitätsrecht mit den genannten Rechten und Pflichten gilt ausschließlich im Fall eines Kriegszustandes zwischen Staaten, also im Fall eines sogenannten internationalen bewaffneten Konfliktes. Sobald ein solcher vorliegt, kann sich ein Staat neutral erklären und gegebenenfalls auch seine Neutralität im Laufe des Konflikts beenden. Die Anwendbarkeit des Neutralitätsrechts endet schließlich mit dem Ende des bewaffneten Konflikts (Bothe 2008, 576–577; Seger 2014, 253–254)[3].

Diese zeitweilige, temporäre oder *ad hoc Neutralität* ist jedoch nur eine Form der Neutralität. Eine zweite ist jene der andauernden oder *permanenten Neutralität.* Ein Staat kann diese auf grundsätzlich drei Wegen annehmen (Neuhold 1979): i) durch einen völkerrechtlichen Vertrag mit anderen Staaten, wie im Fall Belgiens, dessen permanente Neutralität im Vertrag von London (1839) zwischen den europäischen Großmächten und Belgien festgelegt wurde; ii) durch einseitige Deklaration und deren Anerkennung durch andere Staaten, wie im Fall Österreichs, das die Neutralität in Form eines Bundesverfassungsgesetzes angenommen und andere Staaten davon in Kenntnis gesetzt hat; und schließlich iii) durch eine politische Willensbekundung und Praxis, die sich an den Rechten und Pflichten der Neutralität orientiert, ohne dieser eine Rechtsform zu geben, wie im Fall der Neutralität Schwedens.

Ein permanent neutraler Staat verpflichtet sich (rechtlich oder politisch) dazu, in allen zukünftigen Kriegen Neutralität zu wahren. Hieraus erwachsen einem solchen Staat bereits in Friedenszeiten Pflichten, die auch als „Vorwirkungen der Neutralität" bezeichnet werden[4]. Er darf keinen Krieg beginnen und muss Handlungen unterlassen, die dazu führen können, dass er in Kriegszeiten den Pflichten eines neutralen Staates teilweise oder gar nicht nachkommen kann, so etwa der Beitritt zu einem Militärbündnis oder die Stationierung fremder Truppen (Riklin 1991, 8). Zudem muss ein permanent neutraler Staat schon in Friedenszeiten eine Neutralitätspolitik verfolgen, also Maßnahmen setzen, die die Glaubwürdigkeit und damit den Bestand der Neutralität in Kriegszeiten sicherstellen (Karsh 1988, 27, 36; Bothe 2008, 576–577; Neuhold 1979, 286–287; Benedek 2015, 178).

Wie Abb. 1 darstellt, lassen sich neben Neutralitätsrecht, -form und -politik als den drei Dimensionen der Neutralität auch drei Teilbereiche der Neutralitätspolitik unterscheiden: Ausdeutung, Attraktivität und Abschreckung. *Ausdeutung* meint, dass es einen innerstaatlichen Prozess der Reflexion und Diskussion darüber gibt, wie die Neutralitätspolitik eines Landes gestaltet werden soll und kann. Dieser Teilbereich

[3] Zur schwierigen Frage, wann und wie internationale bewaffnete Konflikte beginnen und enden siehe Dinstein (2012, 30–61).

[4] Die Rechtsnatur wie auch die Substanz dieser Vorwirkung sind umstritten (Riklin 1991, 8). Eine Sichtweise sieht sie als völkerrechtliche Verpflichtung, während eine andere sie lediglich als unverbindliche, politische Verpflichtung betrachtet (Stadlmeier 1991, 129). Riklin sieht in der Vorwirkung einen „[fließenden] Übergang vom Neutralitätsrecht zur Neutralitätspolitik" (Riklin 1991, 8; siehe ebenfalls Verdross 1977, 19–22).

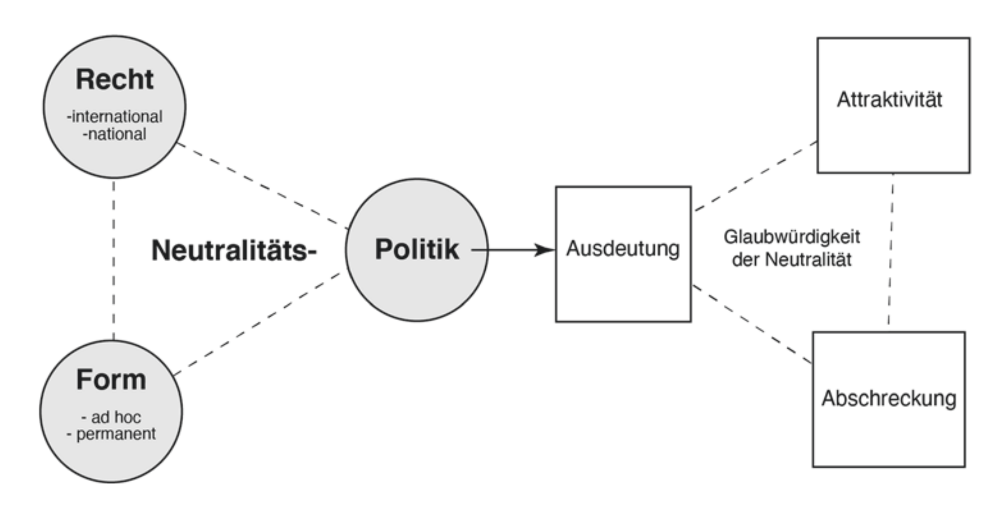


Abb. 1 Konzeptionelle Dimensionen der Neutralität. (Eigene Darstellung)

der Neutralitätspolitik ist vor allem dann relevant, wenn sich die inneren und äußeren Rahmenbedingungen der Neutralität wandeln. *Attraktivität* und *Abschreckung* sind hingegen Maßnahmen der Neutralitätspolitik[5]. Durch Maßnahmen der Attraktivität, wie etwa durch Mediation in Konflikten oder Beherbergung internationaler Organisationen, versucht ein permanent neutraler Staat anderen Staaten zu vermitteln, dass sein neutraler Status einen Mehrwert für diese Staaten hat, und damit den Erhalt der Neutralität abzusichern. Maßnahmen der *Abschreckung* sollen Verletzungen der Neutralität verhindern, indem sie für den Fall der Verletzung hohe Kosten in Aussicht stellen. Es handelt sich also um Maßnahmen der Verteidigung, die den „Eintrittspreis" (Neuhold 1979, 288) für potenzielle Aggressoren in einem Maße anheben, dass er in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen der Neutralitätsverletzung steht (Karsh 1988, part II; Neuhold 1979, 288). Welchen Stellenwert ein Staat diesen drei Teilbereichen in seiner Neutralitätspolitik einräumt, liegt in dessen Ermessen und wird von innerstaatlichen und außerstaatlichen Faktoren beeinflusst.

Nachdem nun dargelegt wurde, was unter Neutralitätsrecht, -form und -politik zu verstehen ist, gilt es am Ende dieses konzeptionellen Teils noch Neutralität von verwandten Begriffen abzugrenzen. Der erste Begriff einer „nicht-kriegführenden Partei" bezeichnet einen Staat, der sich nicht direkt an einem Krieg beteiligt, jedoch nicht den Status der Neutralität beansprucht und damit nicht den Rechten und Pflichten des Neutralen unterliegt. Dementsprechend kann ein nicht-kriegführender Staat auch einen kriegführenden

[5] Karl Zemanek spricht von einer „Fähigkeit des Neutralen zur Apperzeption und Aktion" (1976, 355). Zur (Re)interpretation der Neutralität siehe auch Ginther (1975) Attraktivität und Abschreckung werden auch als „positive" und „negative" Neutralitätspolitik bezeichnet. Siehe etwa Karsh (1988, part II) und Neuhold (1979).

Staat zu dessen militärischem Vorteil unterstützen. Diesen Status der nicht-kriegführenden Partei hatten beispielsweise die USA bis zu ihrem Eintritt in den Zweiten Weltkrieg. Sie nahmen zunächst nicht direkt an Kampfhandlungen teil, unterstützen aber Großbritannien im Kampf gegen das Deutsche Reich (Bothe 2008, 572).

„Allianz" oder „Bündnisfreiheit" meint schließlich, dass ein Staat sich keinem militärischen Bündnis anschließt. So hat sich etwa Schweden kurz nach der Jahrtausendwende als allianzfreier Staat in Zeiten des Friedens deklariert und sich gleichzeitig die Möglichkeit offen gehalten, in Zeiten des Krieges neutral zu bleiben (Schüngel 2005, 12–13). Wie im Fall der nicht-kriegsführenden Partei unterliegt ein allianzfreier Staat in Kriegszeiten nicht den Rechten und Pflichten neutraler Staaten und auch nicht den Vorwirkungen der Neutralität in Friedenszeiten. „Blockfreiheit" oder „Neutralismus" bezeichnen schließlich eine Form der Allianzfreiheit, die sich im Kontext des Ost-West Konfliktes entwickelt hat. Ausgehend von der Konferenz von Bandung (1955) hat sich eine Gruppe von Staaten in der *Bewegung Blockfreier Staaten* und mit dem Ziel organisiert, sich politisch und ideologisch unabhängig von existierenden Großmachtblöcken zu positionieren. Mitglieder dieser Staatengruppe haben jedoch sehr wohl Kriege gegen einander geführt (Fischer et al. 2016, 8–9) – wie etwa Iran und Irak zwischen 1980 und 1988. Nachdem der Beitrag nun grundsätzlich skizziert hat, was unter Neutralität zu verstehen ist, legt der nächste Abschnitt den Fokus auf die historische Entwicklung und rechtliche Form der österreichischen Neutralität.

3 Die Entstehung und Rechtsform der Österreichischen Neutralität

Die Vorgeschichte der österreichischen Neutralität beginnt in den letzten Jahren der Habsburger Monarchie und in der Ersten Republik, als Politiker und Gelehrte begannen, sich mit einer möglichen Neutralität Österreichs auseinanderzusetzen. Als ersten Vertreter der Idee einer neutralen Republik Österreich identifiziert die wissenschaftliche Literatur, den letzten k.k. Ministerpräsident, Heinrich Lammasch, der diese Idee 1919 in einem Memorandum gegenüber alliierten Diplomaten sowie in Zeitungsbeiträgen vertrat. Auch der Sozialdemokrat Otto Bauer und der Christlichsoziale Ignaz Seipel erwogen Formen der Neutralität für die junge Republik, während man in Tirol sogar die Idee eines eigenständigen und neutralen Alpenstaates diskutierte (Stourzh und Mueller 2020, 266–267; Forcher 2014, 415). Außerhalb Österreichs setzten sich Frankreich und Tschechien für eine völkerrechtlich verankerte Neutralität Österreichs ein – eine Option, die von den Regierungen der Ersten Republik jedoch stets zurückgewiesen wurde. Bundeskanzler Seipel und vor allem sein Nachfolger Johann Schober (ebenfalls Christlichsozialer) betonten vielmehr, dass Österreich ohnehin bereits eine Politik der Neutralität verfolge. Zwar konnte sich die österreichische Sozialdemokratie später angesichts der Machtergreifung Hitlers für die Option einer völkerrechtlich verankerten Neutralität

erwärmen, jedoch rückte eine österreichische Neutralität durch die Annäherung Österreichs an Italien und Ungarn unter Bundeskanzler Dollfuss in weite Ferne (Stourzh und Mueller 2020, 268–274).

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs befand sich das in vier Besetzungszonen geteilte Österreich in einer exponierten Lage zwischen den Einflusssphären der beiden Großmächte USA und UdSSR, deren Beziehungen sich zusehends verschlechterten. Vor diesem Hintergrund war es das oberste Ziel der österreichischen Nachkriegsregierungen, eine dauerhafte Teilung Österreichs zu verhindern (Stourzh und Mueller 2020, 296–297) und die volle Souveränität des Landes durch das Ende der Vier-Mächte-Besatzung wiederherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, begannen österreichische Politiker schon früh unter den Schlagworten „[w]eder West- noch Ostorientierung" eine neutrale Positionierung zwischen den sich abzeichnenden Machtblöcken ins Auge zu fassen und sich auch für das Vorbild der Schweizer Neutralität zu erwärmen. Dennoch herrschte innerhalb Österreichs keineswegs Einvernehmen über die zu wählende Begrifflichkeit und die rechtliche und politische Ausgestaltung einer solchen Positionierung jenseits der Großmachtblöcke (Stourzh und Mueller 2020, 276, 288–291).

Seitens der vier Besatzungsmächte gab es zunächst ebenfalls unterschiedliche und wechselnde Vorstellungen hinsichtlich einer Neutralität Österreichs. Die Sowjetunion erwog anfänglich eine von den Großmächten angeleitete Neutralisierung europäischer Staaten, die eine Pufferzone zwischen den jeweiligen Einflusssphären hätten bilden sollen. Sie nahm jedoch wieder Abstand von der Idee der Neutralität als sich die Beziehungen zwischen Ost und West verschlechterten und sich die Zwei-Lager Theorie durchsetzte. Diese ging von einer Konfrontation zwischen einem „imperialistischen und antidemokratischen" Lager im Westen und ein einem „antiimperialistischen und demokratischen" Lager im Osten aus und konnte demgemäß keinen neutralen Status anerkennen[6].

Die verteidigungspolitische Integration Westeuropas (NATO, Europäische Verteidigungsgemeinschaft/EVG, Westeuropäische Union/WEU) führte jedoch dazu, dass die UdSSR der Neutralität ab 1950 wieder positiver gegenüberstand. Diese wurde als Möglichkeit gesehen, Staaten von der Westintegration abzubringen. Die zwei Lager sollten um ein drittes Lager der neutralen Staaten erweitert werden, das letztlich die Position der UdSSR und ihrer Verbündeten gegenüber dem westlichen Block stärken sollte (Stourzh und Mueller 2020, 304–10). Im Fall Österreichs favorisierte die Sowjetunion zunächst eine von den Besetzungsmächten auferlegte Neutralisierung in Form eines Zusatzes zum Staatsvertrag. In diesem hätte sich Österreich dazu verpflichten sollen, keinen Bündnissen beizutreten und keine fremden Truppen auf seinem Territorium zu stationieren (Stourzh und Mueller 2020, 332).

---

[6] Siehe hierzu die Ausführungen von Andrej Shdanov, dem dritten Sekretär der KpdSU, auf einem Treffen von Vertretern der kommunistischen Parteien in Szklarska Poreba (Polen) am 22. September 1947.

Die westlichen Alliierten konnten einer Neutralität Österreichs zunächst nur wenig abgewinnen und waren vor allem entschieden gegen eine Neutralisierung auf Basis einer Klausel im Staatsvertrag. Eine solche hätte aus ihrer Sicht ein erhebliches Risiko für die angestrebte West-Integration Westdeutschlands dargestellt, da Österreich damit zu einem „Modellfall" für das geteilte Deutschland hätte werden können. Innerhalb und außerhalb Deutschlands hätte eine Neutralisierung Österreichs den Druck erhöht, zugunsten eines ungeteilten Staates ebenfalls den Weg der Block- oder Bündnisfreiheit zu gehen (Stourzh und Mueller 2020, 327–29; siehe auch im Detail Gehler 2015). Während also die westlichen Alliierten, wie auch Österreich selbst, eine Neutralisierung ablehnten, zeigten sich Außenminister Dulles und Präsident Eisenhower ab Herbst 1953 bereit, eine Neutralität nach dem Muster der Schweiz zu akzeptieren (Stourzh und Mueller 2020, 322–34). Österreichs Neutralität sollte demnach permanent, durch Streitkräfte abgesichert und durch Österreich erklärt werden.

Im Rahmen der Moskauer Verhandlungen, die von 12. bis 14. April 1955 zwischen Vertretern Österreichs und der Sowjetunion stattfanden, griff Nikita Chruschtschow schließlich die Idee einer Erklärung der Neutralität nach Schweizer Muster wieder auf. Diese Idee stellte „*den gemeinsamen Nenner* [dar], der es allen Beteiligten – Österreich, den Westmächten und der Sowjetunion – ermöglichen würde, die politischen Voraussetzungen für den Abschluss des Staatsvertrages und den Abzug der der fremden Mächte aus Österreichs zu schaffen" (Stourzh und Mueller 2020, 437). Das Moskauer Memorandum, in dem die Ergebnisse der Verhandlungen zusammengefasst wurden und das den Grundstein für Österreichs Neutralität legte, hielt schließlich fest:

> Im Sinne der von Österreich bereits auf der Konferenz von Berlin im Jahre 1954 abgegebenen Erklärung, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und militärische Stützpunkte auf seinem Gebiet nicht zuzulassen, wird die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in einer Form abgeben, die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.

Nachdem am 15. Mai 1955 der Staatsvertrag unterzeichnet und der Abzug der Besatzungssoldaten mit 25. Oktober 1955 formal abgeschlossen war, gab Österreich diese Deklaration der Neutralität am 26. Oktober 1955 in Form eines Bundesverfassungsgesetzes (B-VG). Da dieses Gesetz nicht als eine Änderung der Grundprinzipien der österreichischen Verfassung erachtet wurde, erfolgte dessen Beschluss ohne eine Volksabstimmung mittels einer Zwei-Drittel Mehrheit im Nationalrat (siehe hierzu Poier 2015, 168–70).

Das knappe Gesetz, dessen zwei Artikel insgesamt lediglich 71 Wörter umfassen, führt in Artikel 1 Absatz 1 zunächst an, dass „Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität [erklärt]". Diese Freiwilligkeit wurde von politischen Entscheidungsträgern ebenfalls häufig betont. Im rechtlichen Sinne ist es zwar korrekt, dass Österreich die permanente Neutralität durch eine einseitige Willensbekundung angenommen hat und diese eben nicht durch den Staatsvertrag von den Großmächten auferlegt wurde. Politisch war die Annahme der Neutralität jedoch, wie bereits dargelegt,

sehr wohl eine Bedingung der Großmächte, vor allem der UdSSR, für die Wiederherstellung der staatlichen Souveränität Österreichs. Die Begrifflichkeit einer „immerwährenden Neutralität" ist eine „Übersetzung der 1815 für die Schweiz formulierten ‚neutralité perpétuelle', was die dauerhafte – für alle künftigen Kriege erklärte – Neutralität von der Ad-hoc-Neutralität unterscheiden soll, die nur für einen bestimmten Krieg erklärt wird" (Jandl 2020, 148). Immerwährend ist demnach nicht im Sinn einer Unabänderlichkeit für alle Zeit zu verstehen[7].

Im gleichen Absatz hält das Neutralitätsgesetz fest, dass Österreich seine Neutralität „mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen [wird]" (Art. I Abs. 1). Diese Formulierung bildet die Brücke zu den früher erwähnten Pflichten des neutralen Staates und vor allem zur *Verhinderungspflicht*. Sie ist die Basis für die militärische Landesverteidigung, bzw. der umfassenden Landesverteidigung, die in Artikel 9a des Bundes-Verfassungsgesetzes festgelegt ist[8]. Diese Formulierung einer Verteidigung der Neutralität „mit allen gebotenen Mitteln" ist dahingehend zu verstehen, dass das Ausmaß der Verteidigungsanstrengungen im Ermessen Österreichs liegt und, wie es Alfred Verdross auf den Punkt bringt, „von der eigenen Leistungskraft und den äußeren Umständen ab[hängt]" (Verdross 1977, 48)[9]. Absatz 2 legt danach die permanente Bündnis- und Stützpunktfreiheit Österreichs fest: „Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen". Artikel II betraut schließlich die Bundesregierung mit der Vollziehung des Gesetzes.

Nach dem Beschluss des Neutralitätsgesetzes, setzte die österreichische Bundesregierung bis zum Jahr 1957 alle Staaten von diesem Beschluss in Kenntnis, zu denen zum damaligen Zeitpunkt diplomatische Beziehungen bestanden. 62 Staaten, darunter die vier ehemaligen Besatzungsmächte, reagierten auf diese Notifikation mit expliziter Anerkennung, vier weitere nahmen diese lediglich zur Kenntnis. Zudem hat der österreichische Gesetzgeber die nationale Rechtsordnung über die Jahre um Gesetzes(steile)

[7] Eindeutiger ist hier die Regierungsvorlage zum Neutralitätsgesetz, die von einer „dauernden Neutralität" spricht (Bundesregierung 1955).

[8] Siehe hierzu auch die Beiträge von Johann Frank und Franz Eder in diesem Handbuch.

[9] Während das Neutralitätsgesetz nicht explizit von einer bewaffneten Neutralität spricht, halten die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Neutralitätsgesetztes fest: „Der dauernd neutrale Staat ist verpflichtet, die Unversehrtheit seines Staatsgebietes gegen Angriffe von außen mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen; die dauernde Neutralität ist somit meist auch eine bewaffnete Neutralität" (Bundesregierung 1955, 3). In den Jahren 1966 bis 1968 entwickelte sich in der Zeitschrift *Neues Forum* eine Debatte über die Notwendigkeit und Möglichkeit einer unbewaffneten Neutralität. Prominenter Vertreter einer solcher war der österreichische Physiker und SPÖ-Politiker Hans Thirring, dessen Initiative zu Abrüstung des Bundesheeres als „Thirring Plan" bekannt wurde. Siehe hierzu Schreiner (2018, 56–57) sowie zur Diskussion über die bewaffnete Neutralität Schreiner (2018, 131–136) und Verdross (1977, 48).

ergänzt, die der „Durchführung der Neutralitätsverpflichtungen“ (Hafner 2005, 20) dienen – sowie etwa um das Kriegsmaterialgesetz (KriegsmaterialG) oder § 320 des Strafgesetzbuches (StGB) zur „Neutralitätsgefährdung“.

4 Vier Phasen des Wandels der Neutralität

Österreichs Neutralität hat sich in den fast sieben Jahrzehnten ihres Bestehens mehrfach gewandelt. In diesem Wandlungsprozess lassen sich vier Phasen unterscheiden: von 1955 bis 1970 eine Phase der *Konsolidierung,* in der das neutrale Österreich eine engagierte Neutralitätspolitik herausbildete, die durch Integration in internationale Organisationen und ein aktives Profil in der Weltpolitik charakterisiert war; von 1970 bis Mitte der 1980er Jahre eine Phase der *Expansion,* in der die Neutralität nahezu allumfassend interpretiert wurde und die Neutralitätspolitik durch ein sehr hohes Maß an (globaler) Aktivität gekennzeichnet war; von Mitte der 1980er Jahre bis Mitte der Nullerjahre eine Phase der *Reorientierung,* in der Solidaritätspflichten im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit vor die Neutralitätspflichten gestellt und die Neutralität für die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft/Union (EG/EU) angepasst wurde, wodurch die vormals umfassende Neutralität zu einer differenziellen Neutralität wurde; schließlich ab Mitte der Nullerjahre eine Phase der *Stagnation,* in der zwar formal an der Neutralität festgehalten wird, aber die Neutralitätspolitik zusehends vernachlässigt wird. In dieser letzten Phase wird die differenzielle Neutralität demnach auch zu einer zusehends de-politisierten Neutralität.

In der Phase der *Konsolidierung,* die sich über den Zeitraum von 1955 bis 1970 erstreckte, begann Österreich eine eigenständige, engagierte Form der permanenten Neutralität zu praktizieren. Im Gegensatz zur Schweiz, die nach dem Zweiten Weltkrieg auf Distanz zu internationalen Institutionen und Organisationen ging, wurde Österreich frühzeitig Mitglied einer ganzen Reihe internationaler Organisationen (siehe hierzu Michal-Misak und Quendler 2006), allen voran der Vereinten Nationen im Dezember 1955. Dieser Beitritt zu den Vereinten Nationen, der von der Bundesregierung bereits seit 1947 angestrebt worden war, machte es notwendig, die Neutralität mit dem System kollektiver Sicherheit in Einklang zu bringen, das durch die Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) begründet wurde[10].

In diesem System verpflichten sich die Staaten zur friedlichen Austragung von Konflikten und dem Verzicht auf den Einsatz von Gewalt (Art. 3 und 4 der UN-Charta). Sie übertragen die Verantwortung für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (Art. 24), der hierzu auch verbindliche Zwangsmaßnahmen anordnen kann. Im Fall eines bewaffneten Angriffs und bis der Sicherheitsrat Maßnahmen ergreift, wird den Staaten schließlich das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung eingeräumt (Art. 51).

[10] Siehe hierzu auch den Beitrag von Sandra Gintsberger et al. in diesem Handbuch.

Diese Prinzipien des Systems kollektiver Sicherheit stehen in zweifacher Hinsicht in einem Spannungsverhältnis zur Neutralität: einerseits wird sie durch ein (effektives) Gewaltverbot überflüssig, andererseits kollidiert sie mit der Pflicht zur Teilnahme an (durch den Sicherheitsrat mandatierten) Zwangsmaßnahmen gegen Staaten, die gegen das Gewaltverbot verstoßen. Aus diesem Grund wurden bei der Gründung der Vereinten Nationen, wie auch schon bei der Gründung des Völkerbunds, Vorbehalte gegen den Status der Neutralität eingebracht.[11] So hatte etwa Frankreich bei den Verhandlungen über die Charta der Vereinten Nationen einen Passus zur Mitgliedschaft vorgeschlagen, der besagte, dass „[d]ie Teilnahme an der Organisation […] Verpflichtungen mit sich [bringt], die mit dem Status der Neutralität nicht kompatibel sind [Übersetzung MS]" (Department of State 1946, 111, 486).

Österreich behalf sich angesichts dieser Spannung zwischen seinem Status der permanenten Neutralität und seiner Mitgliedschaft im System kollektiver Sicherheit mit einer Ausdeutung, die unter dem Namen ihres Vordenkers, des bereits erwähnten Völkerrechtsprofessors Alfred Verdross, als „Verdross-Doktrin" bekannt wurde. Verdross, argumentierte, dass Österreich andere Staaten, darunter auch die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats, bereits vor dem Beitritt zu den Vereinten Nationen über den Abschluss des Neutralitätsgesetztes in Kenntnis gesetzt hätte und diese den neutralen Status Österreichs zur Kenntnis genommen hätten. Außerdem hätten die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates den Status der Neutralität zur Bedingung für die Wiedererlangung der Souveränität gemacht und dem österreichischen Staatsvertrag zugestimmt, der in der Präambel auf die „Bewerbung Österreichs um Zulassung zur Organisation der Vereinten Nationen" Bezug nimmt. Daraus folgerte Verdross, dass der Sicherheitsrat Österreich nicht zu Maßnahmen zwingen könne, die seinen Neutralitätspflichten zuwiderlaufen würden. Zudem könne der Sicherheitsrat Mitgliedstaaten von der Umsetzung von Zwangsmaßnahmen ausnehmen. Flankierend führte Verdross ins Treffen, dass die Neutralität und das System kollektiver Sicherheit das gleiche Ziel der Wahrung von Frieden und Sicherheit verfolgen würden und demnach koexistieren könnten (Schreiner 2018, 32–34; Cede 2021, 20)[12].

Der Kern der Verdross-Doktrin war also, dass den Neutralitätspflichten Vorrang vor den Solidaritätspflichten im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit eingeräumt wurde. Diese Ausdeutung des Verhältnisses zwischen Neutralität und kollektiver Sicherheit wurde zur bestimmenden Sichtweise in der Völkerrechtslehre und außenpolitischen

[11] Siehe hierzu im Detail Karsh (1988, Kap. 7). Um diese Spannung im Rahmen des Völkerbundes aufzulösen, wurde der Schweiz und anderen neutrale Kleinstaaten der Status der der „differentiellen Neutralität", bzw. strikt militärischen Neutralität zugestanden (Karsh 1988, 111–112). Die Neutralität galt demnach lediglich für Fälle militärischer Zwangsmaßnahmen, nicht aber für wirtschaftliche und politische Maßnahmen.

[12] Siehe hierzu im Detail Verdross (1977).

Praxis Österreichs. Dass Österreich diese über geraume Zeit aufrechterhalten konnte, beziehungsweise dass der Konflikt dieser Ausdeutung mit Artikel 103 der Charta[13], der Verpflichtungen im Rahmen der Charta Vorrang einräumt, nicht virulent wurde, war der Lähmung des Sicherheitsrats durch den Ost-West-Konflikt geschuldet. Militärische Zwangsmaßnahmen blieben in der Zeit zwischen Österreichs Beitritt und 1990 aus. Wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen gegen Rhodesien (1966) und Südafrika (1977), von denen der Sicherheitsrat neutrale Staaten nicht entband, wurden von Österreich mitgetragen, wenn auch dem Hinweis, dass in jedem Fall die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit der Neutralität zu prüfen sei (Skuhra 2006, 847)[14].

Neben der Integration in internationale Institutionen und Organisationen war die Konsolidierungsphase der österreichischen Neutralität ebenfalls durch den Ungarnaufstand von 1956 und den Prager Frühling von 1968 als erste Bewährungsproben für die Neutralität und das neu gegründeten Bundesheer geprägt[15]. Mit dem Amtsantritt von Kurt Waldheim (parteilos) als österreichischer Außenminister im Jahr 1968 begann sich schließlich bereits eine neue Phase der Neutralitätspolitik abzuzeichnen, die in ihrer Ausrichtung globaler und umfassender wurde (Skuhra 2006, 841).

Diese Phase der *Expansion* hielt bis Mitte der 1980er Jahre an, umfasste also die Kanzlerschaften von Bruno Kreisky (SPÖ), der Österreichs Ausdeutung und Ausgestaltung der Neutralität maßgeblich prägte. Die Neutralitätspolitik war in dieser Phase darauf fokussiert, durch intensives Engagement in der Weltpolitik, vor allem als Brückenbauer und Ort der internationalen Diplomatie, die Attraktivität der österreichischen Neutralität zu stärken, um damit die souveräne Existenz des Staates abzusichern. Unter Kanzler Kreisky engagierte sich Österreich im Rahmen des KSZE-Prozesses (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)[16], bewarb sich erfolgreich um einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat, wurde zum Sitz von internationalen Organisationen[17], allen voran der Vereinten Nationen und war der Austragungsort von diplomatischen Konferenzen. Kreisky war zudem bestrebt, Österreich auch jenseits des Ost-West-Konfliktes als Vermittler im Nord-Süd-Konflikt und dem Nahost-Konflikt zu etablieren (Gehler 2001, 25). Österreichs Neutralitätspolitik hat sich in der Phase und hinsichtlich ihrer Ausdeutungs- und Attraktivitätsdimension also globalisiert und inhaltlich stark ausgedehnt (Kramer 2006, 815).

---

[13] Dieser hält fest: „Im Fall eines Widerspruches zwischen den aus der vorliegenden Satzung sich ergebenden Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen und Verpflichtungen aufgrund irgendeines anderen internationalen Abkommens haben die Verpflichtungen auf Grund der vorliegenden Satzung den Vorrang.“

[14] Für die Argumentation der Bundesregierung im Fall der Sanktionen gegen Rhodesien siehe Zemanek (1968, 27–28).

[15] Siehe hierzu Gehler (2009, 153–173, 341–352), Harrod (2010) sowie Karner et al. (2008) und Schmidl et al. (2003).

[16] Siehe hierzu den Beitrag von Wolfgang Zellner in diesem Handbuch.

[17] Siehe hierzu den Beitrag von Jodok Troy in diesem Handbuch.

Dem neutralitätspolitischen Teilbereich der Abschreckung, also der militärischen Verteidigung der Neutralität, wurde hingegen ein zusehends geringerer Stellenwert eingeräumt. Die SPÖ verkürzte den Wehrdienst von neun auf acht Monate (sechs Monate Grundwehrdienst plus zwei Monate Übungen) und räumte der Miliz des Bundesheeres ein größeres Gewicht ein (Skuhra 2006, 843)[18]. Zwar war Bruno Kreisky von der Notwendigkeit einer Fähigkeit zum bewaffneten Kampf gegen Aggression überzeugt[19], aber „[d]ie SPÖ argumentierte, dass eine aktive Außenpolitik und eine Integration in internationale Organisationen und deren Aktivitäten der Sicherheit Österreichs mehr nütze als etwa eine Erhöhung der Militärausgaben" (Skuhra 2006, 843).

Die Phase der *Reorientierung* begann Mitte der 1980er-Jahre einzusetzen, erstreckte sich bis Mitte der Nullerjahre und war durch Prozesse des (teilweise fundamentalen) Wandels außerhalb und innerhalb Österreichs gekennzeichnet, die in weiterer Folge zu einer Neubewertung und Anpassung der Neutralität führten. Wesentlich waren hierbei im Äußeren das Ende des Ost-West-Konfliktes, das Fortschreiten der europäischen und transatlantischen Integration (i.e. EG/EU und NATO) und das Aufbrechen neuer Konflikte. Im Inneren ging die Ära Kreisky zu Ende, also die Zeit der SPÖ-Alleinregierungen unter Bruno Kreisky, und damit auch das außenpolitische Denken und Handeln, in dem die Neutralität ein Mandat und Mittel eines starken, globalen Engagements der Zweiten Republik darstellte. Zudem gewährte die Öffnung von Archiven in Staaten des ehemaligen Ostblocks Einblicke in militärische Planungen der UdSSR, die im Kriegsfall keine Rücksicht auf Österreichs Neutralität genommen hätte, was Skepsis bezüglich ihrer Effektivität und Relevanz nährte (Gehler 2001, 73–76). Unter dem zunehmenden Einfluss der ÖVP, die ab dem Jahr 1987 die Außenminister*innen stellte, verlagerte sich der Fokus österreichischer Außenpolitik auf das europäische Umfeld (Kramer 2006, 821) und die Neutralität wurde – nach der Phase der Expansion – zusehends wieder auf ihren militärischen Kern reduziert (Öhlinger 2018, 624), also auf das Angriffs-, Bündnis- und Stationierungsverbot[20].

---

[18] Zur Entwicklung des österreichischen Bundesheers siehe den Beitrag von Johann Frank in diesem Handbuch sowie zur österreichischen Sicherheitspolitik im Allgemeinen den Beitrag von Franz Eder.

[19] So erklärte Kreisky im Jahr 1971 in einem Gespräch an der Theresianischen Militärakademie: „Es geht darum, dass wir in der Lage sind, eine Kränkung unserer Grenzen oder den Versuch, uns ein Stück unseres Landes zu entreißen, was wir ja erlebt haben, dass wir diesen Versuch nicht einfach akzeptieren und ein großes Geschrei und Wehklagen erheben sondern echt uns wehren denn meine Erfahrungen aus den 30iger [sic] Jahren haben uns gelehrt, dass der Staat, der gar keinen Versuch unternimmt, sich zu verteidigen, von allen im Stich gelassen wird. Und deshalb bin ich ein prinzipieller Anhänger der Landesverteidigung, und ich bin es auch deshalb weil die Neutralität uns zur Landesverteidigung verpflichtet […]" (zitiert in Corrieri 2013, 21:275).

[20] Franz Cede, der ehemalige Leiter des Völkerrechtsbüros im österreichischen Außenministerium, hat für diese Reduktion auf den harten Kern den Begriff der „Avocado Doktrin" geprägt (Cede 1995, 143).

Einen ersten Schritt in diesem Prozess der Reorientierung markierte Österreichs Umgang mit dem Golfkrieg 1990/91. Als sich Österreich, das zu diesem Zeitpunkt das zweite Mal einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat innehatte, mit der Möglichkeit militärischer Zwangsmaßnahmen gegen den Irak konfrontiert sah, nahm die Bundesregierung die Position ein, dass die österreichische Neutralität den Beschlüssen der Vereinten Nationen unterzuordnen sei, wenn auch mit Einschränkungen (Skuhra 2006, 847). Das Spannungsverhältnis zwischen militärischen Zwangsmaßnahmen und dem Status der Neutralität wurde auch dahingehend gelöst, dass diese nicht als Krieg im Sinn eines internationalen bewaffneten Konflikts, sondern als „Polizeiaktion" im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit erachtet wurden. Zudem wurden zwei Durchführungsgesetze der Neutralität, das Kriegsmaterialgesetz und der § 320 des StGB („Neutralitätsgefährdung") novelliert, um der Militärallianz gegen Saddam Hussein Überflugs- und Transitrechte zu gewähren, und Österreich beteiligte sich an den Wirtschaftssanktionen gegen den Irak (Skuhra 2006, 847; Rotter 1991, 33–34). Indem es den Solidaritätspflichten im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit Vorrang vor den Neutralitätspflichten einräumte, verabschiedete sich Österreich also von der Verdross-Doktrin. Es bewegte sich von der umfassenden oder „integralen Neutralität" zur „differenziellen Neutralität" (Rotter 1991).

Einen zweiten und noch wesentlich weitgehenderen Schritt in der Neuausrichtung der Neutralität stellte der Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1995 dar. In Österreichs Aufnahmegesuch vom Juli 1989 hatte die Bundesregierung noch auf die Wahrung der Neutralität verwiesen, nicht zuletzt als Signal gegenüber der Sowjetunion[21]. Nach dem Zerfall der UdSSR und angesichts negativer Reaktionen aus Brüssel machte die Regierung im Rahmen des Beitritts jedoch keine Vorbehalte mehr in diese Richtung geltend. Vielmehr verpflichtete sich Österreich zur aktiven Teilnahme an der Gemeinsamem Außen und Sicherheitspolitik (GASP) (Jandl 2018, 173; Kramer 2006, 825; Skuhra 2006, 849).

Um der Teilnahme an der GASP eine rechtliche Basis zu geben, ergänzte der Nationalrat das Bundes-Verfassungsgesetz um den Artikel 23f, in dem die Mitwirkung an der GASP sowie an wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen verankert wurde. Der Weiterentwicklung der GASP durch den Vertrag von Amsterdam (1997) trug der Gesetzgeber dahingehend Rechnung, dass der Art. 23f im Mai 1999 novelliert wurde, um die Teilnahme Österreichs im Rahmen der sogenannten „Petersberg-Aufgaben"[22] zu ermöglichen, die auch militärische Maßnahmen beinhalten. Österreich hatte damit den

[21] Siehe hierzu den Beitrag von Franz Cede und Gerhard Mangott in diesem Handbuch.

[22] Diese Aufgaben wurden im Juni 1992 von der Westeuropäischen Union (WEU) festgelegt und mit dem Vertrag von Amsterdam durch die EU übernommen. Dieser verweist in Art. 17 Abs. auf „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen".

Anwendungsbereich der Neutralität wiederum weiter zusammengezogen und weitere Schritte in Richtung der differenziellen Neutralität zurückgelegt.

In diese Phase der Reorientierung fielen schließlich auch Bestrebungen, Österreich näher an die NATO heranzuführen. Vor allem die Volkspartei legte sich im Laufe der 1990er-Jahre immer stärker auf die Position fest, dass die Neutralität angesichts geänderter Rahmenbedingungen nicht mehr zeitgemäß sei. So argumentierte etwa Andreas Khol (ÖVP) im Jahr 1993: „Die Neutralität als Schlüssel der Sicherheitspolitik passt nicht mehr in das geänderte Schloss der sicherheitspolitischen Fakten in Europa. Da sich das Schloss geändert hat, muss sich wohl auch der Schlüssel ändern" (zitiert in Prutsch 2006, 432). Im Jahr 1995 trat Österreich schließlich dem Partnership for Peace (PfP) Programm der NATO bei. Die ÖVP forcierte jedoch weiterhin einen Vollbeitritt, den sie im Wahlprogramm des Jahres 1999 als „den besten Weg […], um die Sicherheit Österreichs und seiner Bürger dauerhaft zu gewährleisten" (zitiert in Prutsch 2006, 433) bezeichnete. Demgegenüber trat die SPÖ mehrheitlich für eine Beibehaltung der Neutralität ein. Der Beitritt zur vertieften Partnerschaft für den Frieden (PfP-plus) im Jahr 1998 stellte schließlich den „kleinste[n] gemeinsame[n] Nenner" (Skuhra 2006, 853) der SPÖ-ÖVP Regierung dar. Die ihr im Jahr 2000 nachfolgende Regierung von ÖVP und FPÖ setzte den kritisch, ablehnenden Kurs fort. Die FPÖ hatte sich ihrerseits im Lauf der 1990er-Jahre ebenfalls zunehmenden kritisch gegenüber der Neutralität positioniert.

Ab Mitte der Nullerjahre setzte schließlich die vierte, nach wie vor andauernde Phase der *Stagnation* ein. Diese Phase ist zunächst dadurch gekennzeichnet, dass sich zwar wiederum alle Parlamentsparteien, mit Ausnahme der 2012 gegründeten NEOS, zur Neutralität bekennen und diese weiter an die fortschreiende sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration Europas angepasst wurde, sich also die Entwicklung zur differenziellen Neutralität weiter konsolidiert. Trotz aller (mehr oder weniger intensiven) Bekenntnisse zur Neutralität zeigt sich jedoch, dass die Neutralitätspolitik Österreichs zusehends stagniert. Zum Wandel in Richtung einer differenziellen Neutralität kam und kommt in dieser Phase also auch ein Wandel in Richtung einer zunehmenden de-politisierten Neutralität hinzu.

Zunächst begannen in dieser Phase die kritisch, ablehnenden Töne gegenüber der Neutralität, die vor allem aus den Reihen der Volkspartei und der Freiheitlichen Partei gekommen waren, zusehends zu verstummen. Angesichts der NATO-Intervention im Kosovo und der Anschläge des 11. September 2001 stieg die Zustimmung der Bevölkerung zur Aufrechterhaltung der Neutralität einmal mehr an, nachdem sie Mitte der 1990er-Jahre abgeebbt war (Meyer 2005, 25–26)[23]. Angesichts dieser Popularität der

[23] Wie eine von der Tageszeitung Der Standard in Auftrag gegebene Umfrage zeigt, ist die Zustimmung zur Neutralität in der österreichischen Bevölkerung nach wie vor hoch und tendenziell steigend. Während sich im Jahr 2003 70 % der Befragten für die Beibehaltung der Neutralität und 23 % für die Beteiligung an einem gemeinsamen Sicherheitssystem aussprachen, lag der Anteil der Neutralitäts-Befürworter*innen im Jahr 2019 bei 79 % und jener der Beteiligungs-Befürworter*innen bei 17 % (Seidl 2019).

Neutralität, die Heinz Fischer (SPÖ) auch im Zuge des Wahlkampfs um die Präsidentschaft zu nutzen wusste, begannen sich sowohl FPÖ als auch ÖVP wieder zur Neutralität zu bekennen (Skuhra 2006, 858) – Paul Luif spricht in diesem Zusammenhang gar von einer „Wiedergeburt der Neutralität" (2016, 86).

Während im Programm der Regierung Schüssel II (ÖVP-FPÖ 2003) noch nicht auf die Neutralität Bezug genommen wurde, wird diese wieder in allen nachfolgenden Regierungsprogrammen, mit Ausnahme jener der Regierung Kern (SPÖ-ÖVP 2017) erwähnt. Auch die neue Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2013 bezeichnet Österreich wieder als „neutralen Staat" (Bundeskanzleramt 2013, 20). Bekenntnisse zur Neutralität finden sich auch in den Grundsatzprogrammen der SPÖ (1998, 2018), der Grünen (2001) sowie der FPÖ (2005, 2011), während das Grundsatzprogramm der ÖVP aus dem Jahr 2015 keine Bezüge zur Neutralität herstellt und die „Weiterentwicklung hin zu einer [europäischen] Verteidigungsunion" als „zentrale Zukunftsfrage" (Österreichische Volkspartei 2015, 43) im Bereich der Wahrung von Frieden und Sicherheit identifiziert. In ähnlicher Weise spricht sich das Programm der NEOS für eine proaktive Rolle im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus.

Das Fortschreiten der europäischen Integration im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik führte in dieser Phase dazu, dass Österreich die Entwicklung in Richtung einer differenziellen Neutralität weiter konsolidierte. Der Vertrag von Lissabon (2009) etablierte die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) als Teil der GASP, erweiterte das Spektrum der Petersbergaufgaben und beinhaltete in Art. 42 Abs. 7 eine Beistandsverpflichtung im Fall eines bewaffneten Angriffs (Öhlinger 2018, 627–628). Diese Beistandsverpflichtung enthält jedoch auch den unter der Bezeichnung „Irische Klausel" geläufigen Passus, dass sie „den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt [lässt]" (Art. 42 Abs. 7 EUV), und ein Beschluss des Europäischen Rates legt zudem fest, dass die Art der Hilfeleistung im Fall eines Angriffs im Ermessen der Mitgliedstaaten ist (Schilchegger 2011, 19; Öhlinger 2018, 628). Österreich ist demnach rechtlich zwar zum Beistand verpflichtet, jedoch in der Wahl der Mittel frei und dabei in der Lage, sich auf den Status als neutraler Staat zu berufen.

Der österreichische Gesetzgeber hat mit Artikel 23j des B-VG, der den zuvor erwähnten Artikel 23f ersetzt, auf die Entwicklung der GSVP reagiert. Dieser legt fest, dass Österreich an der GASP und an den Petersberg-Aufgaben gemäß des Vertrags von Lissabon mitwirkt. Eine interessante Neuerung ist laut Theo Öhlinger (2018, 630–632) darin zu sehen, dass der erste Absatz dieses Artikels auf die „die Wahrung beziehungsweise Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen" Bezug nimmt. Angesichts der innerösterreichischen Debatte über den Vertrag von Lissabon, spricht laut Öhlinger (2018, 631–632)

> einiges dafür, Art 23j Abs 1 B-VG als ein striktes verfassungsrechtliches Gebot zu verstehen, dass sich Österreich an militärischen Aktionen der EU gegen Drittstaaten nur beteiligen darf, soweit eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat vorliegt – und dies auch dann, wenn auf der EU-Ebene eine weniger strikte Auslegung der im Art 23j B-VG verwiesenen Bestimmung des [EU Vertrags] vertretbar scheint.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Neutralitätsgesetz durch diesen Artikel 23j des Bundes-Verfassungsgesetz teilweise aufgehoben wird[24]. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat Österreich im Rahmen seiner Rechtsordnung nicht länger eine Pflicht zur Wahrung der Neutralität, gleichzeitig räumt die Irische Klausel im Vertrag von Lissabon Österreich aber das Recht ein, sich im Beistandsfall gemäß des Status als neutraler Staat zu verhalten[25].

Als die Beistandsklausel nach den Terroranschlägen des 13. November 2015 zum ersten und bislang einzigen Mal aktiviert wurde, erbat Frankreich von Österreich Beistand in Form einer Aufstockung oder zumindest Beibehaltung der Beteiligung an EU- und UN-geführten Missionen in Afrika sowie von Lufttransportkapazitäten. Österreich beschloss schließlich eine Verstärkung, beziehungsweise Aufstockung der Beteiligung an mehreren EU/UN Missionen[26] sowie das Angebot von 100 Flugstunden des Transportflugzeug C-130 Herkules im Rahmen von EU/UN Missionen beschlossen, wobei letzteres nicht von Frankreich abgerufen wurde (Jandl 2018, 174; sowie persönliche Korrespondenz des Autors mit G. Jandl).

Neben der Einschränkung des Geltungsbereichs der Neutralität und ihrer Reduktion auf den militärischen Kern, ist diese vierte Phase des Wandels der österreichischen Neutralität jedoch vor allem durch eine zunehmende Vernachlässigung der Neutralitätspolitik, also eine fortschreitende De-Politisierung der Neutralität gekennzeichnet. Diese zeigt sich zum einen dadurch, dass die Auseinandersetzung mit und über die Relevanz und Ausgestaltung der Neutralität in mehrfacher Hinsicht stagniert. Wie Abb. 2 zeigt, ist das Thema der österreichischen Neutralität in der medialen Berichterstattung immer weniger präsent und – abgesehen von einem gelegentlichen Aufflackern (z. B. Reiter 2011; Kramer 2011; Jandl 2015; Leidenmüller 2015; Mueller 2020) – sehr selten Gegenstand öffentlicher, in den Medien ausgetragenen Debatten. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wie in Abb. 3 zu sehen ist, in den Debatten des Parlaments, die im Laufe der vergangenen 20 Jahre immer seltener Bezüge zur Neutralität aufwiesen.

Im Gegensatz zur Schweiz, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in einem dezidierten „Neutralitätsbericht" des Bundesrates (1993) eine Bestandsaufnahme der Neutralität unter geänderten Rahmenbedingungen durchführte und diesen nach dem

---

[24] Diese Auffassung wurde auch von Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil (SPÖ) und Verteidigungsministerin Klaudia Tanner (ÖVP) bei der Beantwortung parlamentarischer Anfrage im April 2016 und Juni 2020 vertreten (siehe im Detail Bundesminister für Landesverteidigung 2016; Bundesministerin für Landesverteidigung 2020).

[25] Siehe hierzu Öhlinger (2018, 630) und Hafner (2015, 132–133) sowie Hilpold (2010) und Schilchegger (2011).

[26] European Union Training Mission (EUTM) Mali, European Union Military Advisory Mission in the Central African Republic (EUMAM RCA), United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), European Union Security Sector Reform Mission (EUSEC) in der DR Kongo, EU Capacity Building Mission (EUCAP) in Niger, EU Capacity Building Mission in Mali.

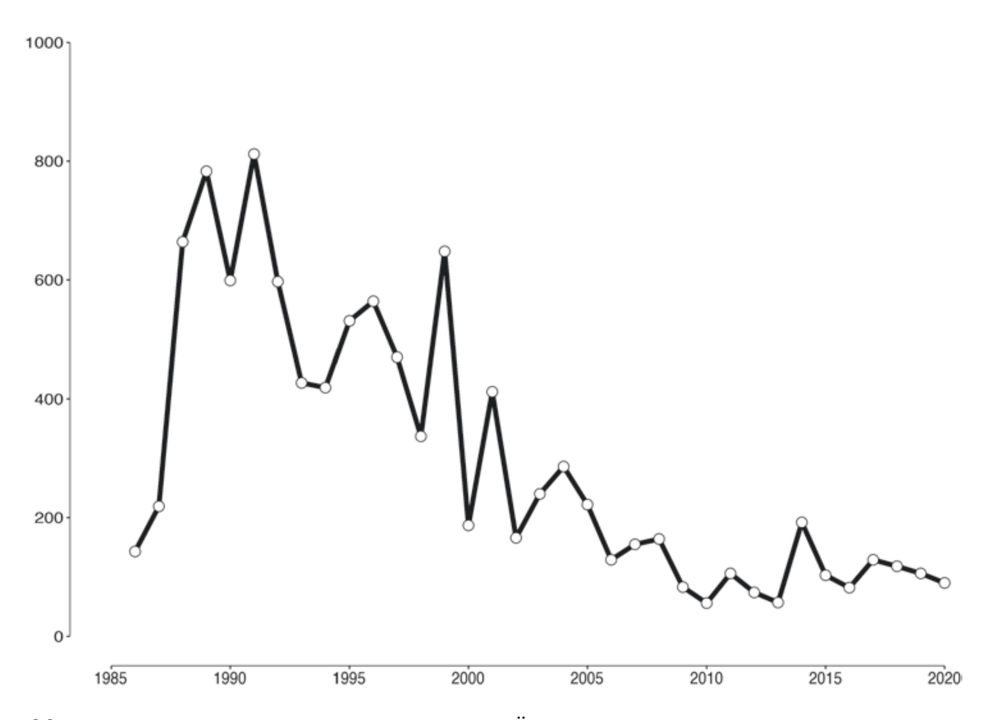


Abb. 2 Frequenz der Begriffe „Neutralität" und „Österreich" in österreichischen Tageszeitungen (seit 1986, absolute Häufigkeit pro Jahr). (Quelle: Online Manager der Austria Presse Agentur, eigene Darstellung)

Kosovo- und dem Irak Krieg jeweils durch weitere Berichte zur Neutralitätspraxis ergänzte (Bundesrat 2000, 2005), ist eine solche Reflexion über das Wesen und den Nutzen der Neutralität sowie die Gestaltung der Neutralitätspolitik in Österreich nur in Ansätzen erkennbar. Am ehesten könnte man den Analyse-Teil zum „Bericht der Bundesregierung betreffend Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin" aus dem Jahr 2001 als eine solche bezeichnen, wenngleich dieses Dokument eher eine Chronologie des Wandels der österreichischen Neutralität und ein Absage an deren Relevanz beinhaltet. Die Sicherheitsstrategie des Jahres 2013 verweist auf die Neutralität als Grundlage der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ohne jedoch im Detail über das Wesen oder den Mehrwert der Neutralität zu reflektieren[27].

[27] Ähnlich verhält es sich mit den Regierungsprogrammen der jüngeren Vergangenheit. Diese verweisen auf die Neutralität als Grundlage österreichischer Außenpolitik sowie auf Neutralitätspflichten (z. B. Wahrung der Lufthoheit) und bekennen sich zu (traditionellen) Schwerpunkten der Neutralitätspolitik wie die Teilnahme an Friedensmissionen oder die Stärkung der Rolle als Vermittler. Von allen Regierungsprogrammen seit der Jahrtausendwende behandelt jenes der ÖVP-FPÖ Regierung aus dem Jahr 2017 die Neutralität am umfangreichsten (Österreichische Volkspartei und Freiheitlichen Partei Österreichs 2017, 22).

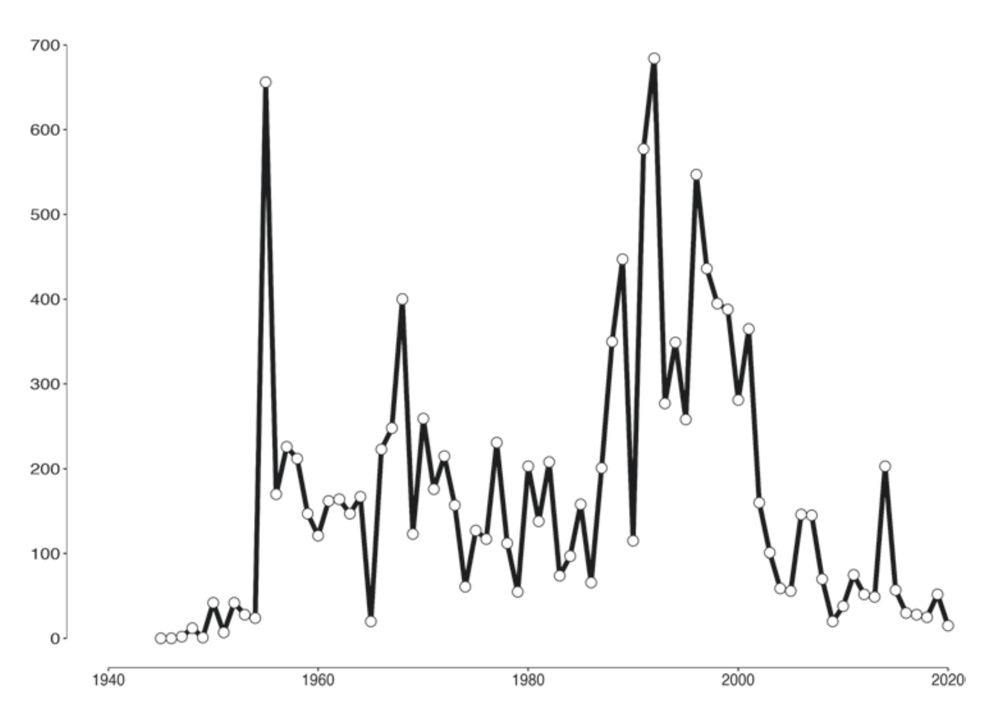


Abb. 3 Frequenz des Begriffs „Neutralität" in parlamentarischen Debatten (seit 1945, absolute Häufigkeit pro Jahr). (Quelle: Parlagram, Momentum Institut, eigene Darstellung)

Neben der Ausdeutung der Neutralität zeigt sich die De-Politisierung der Neutralität auch in den neutralitätspolitischen Teilbereichen der Abschreckung und Attraktivität. Das Österreichische Bundesheer, dem die Verteidigung der Neutralität obliegt, ist seit jeher unterfinanziert und dessen Lage hat sich in der jüngeren Vergangenheit zusehends verschärft. Zwar mangelt es nicht an Reformversuchen, aber am politischen Willen die Rolle und Relevanz des Bundesheers im Kontext der Neutralität und der europäischen Integration zu definieren und auch entsprechend zu finanzieren. Anstatt einer Profilbildung wurden dem Bundesheer im Laufe der Zeit immer mehr Aufgaben übertragen, wodurch sich dessen Unterversorgung noch weiter zugespitzt hat.

Schließlich lässt sich hinsichtlich der Attraktivität der österreichischen Neutralität eine gewisse Sorglosigkeit erkennen, die an deren Glaubwürdigkeit beeinträchtigt. So haben die Einladung des russländischen Präsidenten Putin auf die Hochzeit der damaligen Außenministerin Karin Kneissl (parteilos) im August 2018 und dabei vor allem Bilder eine unglückliche Verbeugung der Ministerin während eines Tanzes mit Putin für Verwunderung und Kritik innerhalb und außerhalb Österreichs gesorgt. Das Hissen der israelischen Flagge auf dem Bundeskanzleramt und dem Außenministerium während der Eskalation in Gaza im Mai 2021 führten ebenfalls zu heftigen Reaktionen.

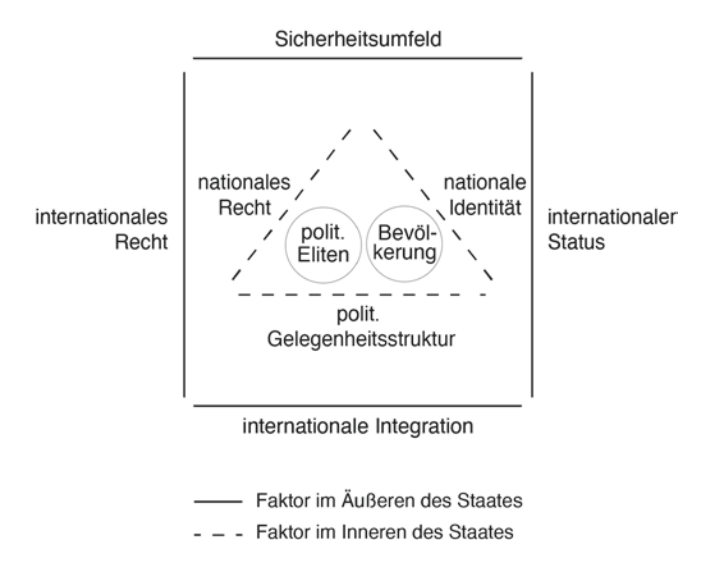


Abb. 4 Einflussfaktoren der österreichischen Neutralität. (Eigene Darstellung)

Nicht zuletzt seitens des iranischen Außenministers, der seine geplante Teilnahme an den Verhandlungen über das iranische Atomprogramm in Wien absagte[28].

5 Einflussfaktoren

Wie dieser Beitrag auf den vergangenen Seiten dargestellt hat, war die Neutralität Österreichs keineswegs starr, sondern hat sich im Laufe ihres Bestehens mehrfach gewandelt. Abb. 4 fasst die äußeren und inneren Faktoren zusammen, die auf die politischen Eliten und die Bevölkerung des Landes gewirkt und diesen Wandel im Laufe der Zweiten Republik beeinflusst haben – sowohl in Form von Beharrungsfaktoren als auch in Form von Faktoren, die den Wandel der Neutralität erlaubt oder angestoßen haben.

Ein erster und zentraler Faktor in der Entwicklung der Neutralität ist das Sicherheitsumfeld, in dem sich Österreich befindet. Während der Zeit des Ost-West-Konfliktes machte Österreichs Position an der Grenze rivalisierender Machtblöcke die Neutralität zu einer attraktiven Option – sowohl für Österreich, dem die Neutralität als Instrument zur Wiedererlangung und Absicherung der staatlichen Souveränität diente, als auch für die Sowjetunion, die damit einen neutralen Keil zwischen die europäischen NATO-Staaten trieb und Hoffnungen hegte, dass NATO-Staaten dem Vorbild folgen und damit das Bündnis schwächen würden. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes endete auch

[28] Siehe hierzu den Beitrag von Gudrun Harrer in diesem Handbuch.

Österreichs sicherheitspolitische Exposition, wodurch sich die Relevanz der Neutralität als Instrument der Existenzsicherung relativierte. Zudem erweiterte der Zerfall der UdSSR den Gestaltungsspielraum Österreichs im Bereich der Neutralität. Gleichzeitig führten jedoch die Kriege auf dem Balkan dazu, dass der Neutralität vor allem seitens der Bevölkerung wiederum größerer Wert zugeschrieben wurde.

Ein zweiter, prägender Faktor ist die zunehmende Institutionalisierung der Weltpolitik. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist die Zahl der internationalen Institutionen und Organisationen signifikant gestiegen (Rittberger et al. 2019, 2), wodurch sich für neutrale Staaten zusehends die Frage nach dem Mehrwert und Möglichkeiten des Mitwirkens an internationalen Institutionen gestellt hat. Für Österreich war die Mitgliedschaft in und Beherbergung von internationalen Organisationen eine Möglichkeit, die internationale Sichtbarkeit zu erhöhen und damit die Existenz des Staates abzusichern. So trat Österreich bereits in den 1950er-Jahren einer Reihe von Verträgen und Organisationen bei, alle voran den Vereinten Nationen, wobei ein Betritt zur EG nicht zuletzt aufgrund der ablehnenden Haltung der Sowjetunion keine Option war. Angesichts der fortschreitenden europäischen Integration in den 1980er-Jahren und des Risikos wirtschaftlich ins Hintertreffen zu gelangen sowie vor dem Hintergrund der Entspannung zwischen Ost und West begann Österreich schließlich einen EG-Betritt anzustreben. Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, machten der Beitritt zur EU und die zunehmenden Aktivitäten des UN-Sicherheitsrates Anpassungen der Neutralität nötig.

Internationaler Status stellt einen dritten Faktor im Umfeld des Staates dar. Wie die jüngere Forschung zeigt, ist das Streben nach Status und Anerkennung ein zentrales Motiv staatlicher Außenpolitik (siehe hierzu MacDonald und Parent 2021), auch jener von Kleinstaaten (Neumann und Carvalho 2016; Baxter et al. 2018)[29]. Die Neutralität ermöglicht es Österreich, die Rolle als Brückenbauer und Vermittler einzunehmen und damit trotz seiner Kleinheit in vielen Politikbereichen eine wesentliche und respektierte Rolle in der Weltpolitik zu spielen. Diese Statusfunktion stellte und stellt einen wesentlichen Beharrungsfaktor der österreichischen Neutralität dar.

Der vierte und letzte Faktor im Umfeld Österreichs ist internationales Recht. Jenseits der wenigen internationalen Rechtsnormen zur Neutralität (siehe Abschn. 2) ist vor allem die Frage der völkerrechtlichen Verankerung von Österreichs Neutralität relevant. Hierzu haben sich im Laufe der Zeit zwei Sichtweisen herausgebildet. Zur Zeit des Ost-West-Konfliktes herrschte unter österreichischen Völkerrechtsexpert*innen und außenpolitischen Praktiker*innen die Sichtweise vor, dass Österreich durch die Notifikation und die Anerkennung der Neutralität völkerrechtlich eine quasi-vertragliche Bindung eingetreten sei und eine Beendigung der Neutralität daher der Zustimmung anderer Staaten bedürfe. In der jüngeren Vergangenheit hat sich jedoch die alternative,

[29] Zur Rolle von Status in der (jüngeren) österreichischen Außenpolitik siehe Thorhallsson und Eggertsdótir (2020).

Sichtweise durchgesetzt, dass keine quasi-vertraglichen Bindung vorliegt und Österreich den Status der permanenten Neutralität einseitig beenden könne (siehe hierzu Tichy et al. 2014, 216)[30]. Die rechtliche Ausdeutung hat sich demnach in eine Richtung bewegt, die einen Wandel erleichtern würde.

Im Inneren des Staates ist zunächst auf die Rolle der Neutralität als wesentlichen Teil der österreichischen Identitätsbildung nach dem Zweiten Weltkrieg zu verweisen (siehe hierzu Kovács und Wodak 2003). Sie wurde nach 1955 zu einem Identitätsmerkmal, auf das sich Anhänger verschiedener politischer Lager verständigen konnten und das nach den Wirren der Ersten Republik und den Schrecken des Nationalsozialismus eine positive Identifikation mit der Zweiten Republik ermöglichte. Zudem bot die Neutralität die Möglichkeit, sich von Deutschland abzugrenzen (Gehler 2001, 27, 97) und zugleich an das alte Selbstbild eines relevanten Akteurs in der regionalen und globalen Politik anzuknüpfen. Dieser Brückenschlag zur Identität des alten Österreich zeigt sich etwa im Redebeitrag des ÖVP-Abgeordneten und späteren Außenministers (1966–1968) Lujo Tončić-Sorinj in der Debatte des Nationalrats über das Neutralitätsgesetzt am 26. Oktober 1955:

> Wir sehen daher, daß die Funktion Österreichs, aus einer geographischen Lage kommend, darin besteht, das Herz Europas freizuhalten und es autochthon und unabhängig zu bewahren. Solange Österreich selber eine Großmacht war, standen ihm dafür die Mittel einer Großmacht zur Verfügung. In welcher Form aber kann es dieser Funktion heute als ein kleiner Staat wenigstens annähernd entsprechen? [...]
>
> Die Neutralität ist somit die nach der heutigen politischen Lage gegebene Form der alten Aufgabe unserer geschichtlichen Funktion. (Stenographisches Protokoll 1955, 3701)

Vor allem für die österreichische Bevölkerung, aber auch für Teile der politischen Eliten, ist die Neutralität nach wie vor ein wesentlicher Teil der österreichischen Identität. Diese Identitäts-stiftende Wirkung der Neutralität stellt nach wie vor eine zentrale Beharrungskraft der österreichischen Neutralität dar.

Ein weiterer Faktor im Inneren ist die Verankerung der Neutralität in der Rechtsordnung Österreichs. Durch die Verankerung der Neutralität als Bundesverfassungsgesetz sind die Hürden zu deren Aufhebung relativ hoch, wenn auch nicht so hoch wie im Fall eines Baugesetzes der Verfassung, dessen Änderung einer Volksabstimmung bedarf. Immerhin bedürfte die Änderung des Neutralitätsgesetzes jedoch einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Nationalrat. Eine solche wird jedoch, und damit ist auf den letzten innerstaatlichen Faktor der politischen Gelegenheitsstruktur verwiesen, zusehends schwerer erreichbar, da sich die Parteienlandschaft Österreichs fragmentiert und polarisiert und Regierungskoalitionen sich auf immer geringere Mehrheiten stützen

[30] Franz Cede bezeichnet die erste Sichtweise als „Korsett-Doktrin" und die zweite als „Frank Sinatra Doktrin" im Sinn eines „I do it my way" (1995).

können (siehe hierzu Helms et al. 2019). Dieser Wandel der politischen Gelegenheitsstruktur stellt auch einen Faktor dar, der einer Re-Politisierung und substanziellen Weiterentwicklung der Neutralität angesichts sich wandelnder Bedingungen im äußeren Umfeld Österreichs entgegensteht.

6 Konklusion

Im Kern dieses Beitrags steht der Befund, dass sich die österreichische Neutralität im Laufe ihres Bestehens von einer umfassenden und extensiv interpretierten Neutralität zu einer differenziellen und zusehends de-politisierten Neutralität gewandelt hat. Sie ist gegenwärtig in einer Zwischenwelt gefangen: eine formelle Abkehr scheint angesichts ihrer hohen Wertschätzung in der Bevölkerung und der Anforderung einer Zwei-Drittel Mehrheit politisch nicht erreichbar – ein stärkeres und bewusstes Engagement in der Neutralitätspolitik ist politisch nicht gewollt.

Angesichts gegenwärtiger Entwicklungen im regionalen und globalen Sicherheitsumfeld, vor allem angesichts der sich intensivierenden Großmachtrivalität und einer Vielzahl neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen (z. B. Konflikte im Cyberbereich, transnationaler Terrorismus oder organisierte Kriminalität) und der Perspektive einer weiteren verteidigungspolitischen Integration Europas wäre eine Auseinandersetzung mit dem Wesen und dem Wert der Neutralität im 21. Jahrhundert jedoch dringend geboten. Auch die beiden anderen Dimensionen der Neutralitätspolitik, Abschreckung und Attraktivität, sollten mehr politische Auf- und Achtsamkeit erhalten und auf Grundlage eines Ausdeutungsprozesses entsprechend angepasst werden. Steuert man der De-Politisierung der Neutralität jedoch nicht entgegen, wird sich die Neutralität zusehends von einem Instrument der Außenpolitik zu einer Bürde für diese entwickeln und Österreich vermehrt als außenpolitischer Opportunist oder „strategischer Schnorrer" (Cramer und Franke 2021, 43) wahrgenommen werden.

Weiterführende Quellen

Stourzh, Gerald, und Wolfgang Mueller. 2020. *Der Kampf um den Staatsvertrag 1945–1955. Ost-West-Besetzung, Staatsvertrag und Neutralität Österreichs*. Wien: Böhlau.

Schreiner, Julia. 2018. *Neutralität nach „Schweizer Muster"? Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955–1989*. Baden-Baden: Nomos.

Diese beiden Monographien sind umfassende Studien der Entstehung der österreichischen Neutralität sowie ihrer rechtlichen Ausgestaltung und Interpretation.

Müller, Leos. 2019. *Neutrality in World History*. London; New York, NY: Routledge.

Upcher, James. 2020. *Neutrality in Contemporary International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Umfassende Nachschlagewerke zur Geschichte der Neutralität in der Weltpolitik und ihrer rechtlichen Grundlagen.

Lottaz, Pascal, und Herbert R. Reginbogin. 2018. *Notions of Neutralities*. Lanham, MD; et al.: Lexington Books.

Gärtner, Heinz. 2017. *Engaged Neutrality: An Evolved Approach to the Cold War*, Lanham, MD; et al.: Lexington Books.

Diese Sammelbände beschäftigen sich mit unterschiedlichen Verständnissen der Neutralität und ihren Anwendungen in der Weltpolitik.

Literatur

Bauslaugh, Robert A. 1991. *The Concept of Neutrality in Classical Greece*. Berkeley, CA: University of California Press.

Baxter, Phil, Jenna Jordan, und Lawrence Rubin. 2018. How Small States Acquire Status: A Social Network Analysis. *International Area Studies Review* 21(3):191–213. https://doi.org/10.1177/2233865918776844.

Benedek, Wolfgang. 2015. Österreichs Neutralität aus völkerrechtlicher Sicht. In *Die österreichische Neutralität: Chimäre oder Wirklichkeit?*, Hrsg. von Gerald Schöpfer. Graz: Leykam.

Bothe, Michael. 2008. The Law of Neutrality. In *The Handbook of International Humanitarian Law*, Hrsg. von Dieter Fleck und Michael Bothe, 2. Aufl., 571–604. Oxford: Oxford University Press.

Bundeskanzleramt. 2013. *Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten*. Wien.

Bundesminister für Landesverteidigung. 2016. Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Landesverteidigung und Sport Mag. Hans Peter Doskozil zu der schriftlichen Anfrage (8286/J) der Abgeordneten Tanja Windbüchler-Souschill, Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Landesverteidigung und Sport betreffend Europäischen Beistand im Krieg gegen Terror von Frankreich, 22. April 2016. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_08027/imfname_527395.pdf.

Bundesministerin für Landesverteidigung. 2020. Anfragebeantwortung durch die Bundesministerin für Landesverteidigung Mag. Klaudia Tanner zu der schriftlichen Anfrage (1336/J) der Abgeordneten Douglas Hoyos-Trauttmansdorff, Kolleginnen und Kollegen an die Bundesministerin für Landesverteidigung betreffend Assistenzeinsätze des Bundesheeres.1344/AB vom 02.06.2020 zu 1336/J (XXVII. GP), 2. Juni 2020. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_01344/imfname_800689.pdf.

Bundesrat. 1993. „Bericht zur Neutralität". 93.098. https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/Rapport-neutralite_de.pdf.

Bundesrat. 2000. Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000. https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/BerichtNeutralitaetspraxis_Kosovo.2000.de.pdf.

Bundesrat. 2005. Die Neutralität auf dem Prüfstand im Irak-Konflikt. Zusammenfassung der Neutralitätspraxis der Schweiz während des Irak-Konflikts in Erfüllung des Postulats Reimann (03.3066) und der Motion der SVP-Fraktion (03.3050). 2005–2924. https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/NeutralitaetspraxisSchweiz.Irak-Konflikt.de.pdf.

Bundesregierung. 1955. *Bundesverfassungsgesetz betreffend die Neutralität Österreichs. GP VII RV 598*. http://www.parlament.gv.at/PG/DE/VII/I/I_00598/pmh.shtml.

Cede, Franz. 1995. Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union. *Zeitschrift für Europarecht, Int. Privatrecht und Rechtsvergleichung* 36(4):142–148.

Cede, Franz. 2021. Austria's Neutrality-Myth versus Reality. In *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*, Hrsg. von Mark Kramer, Aryo Makko, und Peter Ruggenthaler. Lanham, MD: Lexington Books.

Corrieri, Peter. 2013. *Der Brief der 1700. Demokratischer Offizierswiderstand gegen politischen Populismus*, Bd. 21. Schriften zur Geschichte des Österreichischen Bundesheeres. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung.

Cramer, Clara, und Ulrike Franke. 2021. The Incomplete European Defence Union. In *Ambiguous alliance: Neutrality, Opt-outs, and European Defence*, Hrsg. von Clara Cramer und Ulrike Franke, 40–49. Brüssel: European Council on Foreign Relations.

Department of State. 1946. *The United Nations Conference on International Organization, San Francisco, California, April 25 to June 26, 1945 – Selected Documents*. Washington, DC: United States Government Printing Office.

Dinstein, Yoram. 2012. *War, Aggression, and Self-defence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fischer, Thomas, Juhana Aunesluoma, und Aryo Makko. 2016. Introduction: Neutrality and Non-Alignment in World Politics during the Cold War. *Journal of Cold War Studies* 18(4):4–11. https://doi.org/10.1162/JCWS_a_00677.

Forcher, Michael. 2014. *Tirol und der Erste Weltkrieg: Ereignisse, Hintergründe, Schicksale*. Haymon-Taschenbuch. Innsbruck: Haymon.

Gehler, Michael. 2001. *Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*. Discussion Paper C92. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.

Gehler, Michael. 2009. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Bd. 1. Innsbruck: StudienVerlag.

Gehler, Michael. 2015. *Modellfall für Deutschland? die Österreichlösung mit Staatsvertrag und Neutralität 1945–1955*. Innsbruck: StudienVerlag.

Ginther, Konrad. 1975. *Neutralität und Neutralitätspolitik: Die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Koexistenzdoktrin*. Wien: Springer.

Hafner, Gerhard. 2005. Österreichs Neutralität 1955–2005. In *Fünfzig Jahre Staatsvertrag und Neutralität*, Hrsg. von Thomas Olechowski, 15–44. Wien: WUV Universitätsverlag.

Hafner, Gerhard. 2015. Völker- und europarechtliche Fragen des Beitritts Österreichs zur und der Mitgliedschaft in der Europäischen Union. *Austrian Law Journal* 1:127–142. https://doi.org/10.25364/1.2:2015.1.8.

Harrod, Andrew E. 2010. Austrian Neutrality: The Early Years, 1955–1958. *Austrian History Yearbook* 41(April):216–246. https://doi.org/10.1017/S0067237809990154.

Helms, Ludger, Marcelo Jenny, und David M. Willumsen. 2019. Alpine Troubles: Trajectories of De-Consociationalisation in Austria and Switzerland Compared. *Swiss Political Science Review* 25(4):381–407. https://doi.org/10.1111/spsr.12364.

Hilpold, Peter. 2010. *Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon: unter besonderer Berücksichtigung der Situation Österreichs*. Baden-Baden: Nomos/Facultas.

Jandl, Gerhard. 2015. Österreich zwischen Können, Müssen, Wollen. *Die Presse*, 15. April. https://www.diepresse.com/4709410/osterreich-zwischen-konnen-mussen-wollen.

Jandl, Gerhard. 2018. Die gemeinsame europäische Verteidigung – Was ist sie, und wenn ja, wie viele? *Sicherheit & Frieden* 36(4):171–180. https://doi.org/10.5771/0175-274X-2018-4-171.

Jandl, Gerhard. 2020. Nun sag, wie hast du's mit der Neutralität? In *100 Jahre Verfassung: 77 Stimmen zum Jubiläum des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes (B-VG). Ein Lesebuch*, Hrsg. von Manfred Matzka, Peter Hilpold, und Walter Hämmerle, 147–149. Wien: Facultas.

Karner, Stefan, Hrsg. 2008. *Prager Frühling: das internationale Krisenjahr 1968*. Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung 9. Köln: Böhlau/Verein zur Förderung der Forschung von Folgen nach Konflikten und Kriegen.

Karsh, Efraim. 1988. *Neutrality and Small States*. London; New York, NY: Routledge.

Kovács, András, und Ruth Wodak, Hrsg. 2003. *NATO, Neutrality and National Identity: The Case of Austria and Hungary*. Wien: Böhlau.

Kramer, Helmut. 2006. Strukturentwicklung der österreichischen Außenpolitik (1945–2005). In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller undEmmerich Tálos, 807–37. Wien: Manz.

Kramer, Helmut. 2011. Neutralitätsdebatte: Was fehlt, ist eine aktive Außenpolitik. *Die Presse*, 28. Februar. https://www.diepresse.com/638151/neutralitatsdebatte-was-fehlt-ist-eine-aktive-aussenpolitik.

Leidenmüller, Franz. 2015. Neutralität und EU: Spagat oder Symbiose? *Die Presse*, 25. Juni. https://www.diepresse.com/4762336/neutralitaet-und-eu-spagat-oder-symbiose

Luif, Paul. 2016. Austrian Neutrality in the 21st Century. In *Austrian Studies Today*, Hrsg. von Günter Bischof und Ferdinand Karlhofer, 25:83–96. Contemporary Austrian Studies. New Orleans, LA/Innsbruck: University of New Orleans Press/Innsbruck University Press.

MacDonald, Paul K., und Joseph M. Parent. 2021. The Status of Status in World Politics. *World Politics* 73(2):358–391. https://doi.org/10.1017/S0043887120000301.

Meyer, Berthold. 2005. *Sind fünfzig Jahre eine Ewigkeit? Österreichs langsamer Abschied von der „immerwährenden Neutralität"*. HSFK-Report, 6/2005. Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Michal-Misak, Silvia, und Franz Quendler. 2006. Österreich in internationalen Organisationen. In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller undEmmerich Tálos, 905–24. Wien: Manz.

Mueller, Wolfgang. 2020. Die Neutralität als Österreichs großes Trugbild. *Die Presse*, 28. Oktober.https://www.diepresse.com/5888443/die-neutralitaet-als-oesterreichs-grosses-trugbild.

Müller, Leos. 2019. *Neutrality in World History*. London, New York, NY: Routledge.

Neuhold, Hanspeter. 1979. Permanent Neutrality and Nonalignment: Similarities and Differences. *India Quarterly* 35(3):285–308.

Neumann, Iver B, und Benjamin de Carvalho, Hrsg. 2016. *Small States and Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*. London; New York, NY: Routledge.

Oeter, Stefan. 1988. Urspünge der Neutraliät: Die Herausbildung des Instituts der Neutralität im Völkerrecht der frühen Neuzeit. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 48(3):447–488.

Öhlinger, Theo. 2018. Österreichs Neutralität in der Europäischen Union. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 73(3):621–635.

Österreichische Volkspartei. 2015. *Grundsatzprogramm der Österreichischen Volkspartei in der Fassung vom 12. Mai 2015*. Wien. https://www.dieneuevolkspartei.at/Files/Grundsatzprogramm-0KoYDM.pdf.

Österreichische Volkspartei, und Freiheitlichen Partei Österreichs. 2017. Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022.

Poier, Klaus. 2015. Die österreichische Neutralität aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht. In *Die österreichische Neutralität: Chimäre oder Wirklichkeit?* Hrsg. von Gerald Schöpfer, 165–172. Graz: Leykam.

Prutsch, Markus J. 2006. Neutralität – Positionen und Positionswandel der ÖVP im Spiegel von Grundsatz- und Wahlprogrammen sowie Regierungserklärungen der Zweiten Republik: Eine Bilanz. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 35(4):425–440.

Reiter, Erich. 2011. Österreichs Liebe zum Absurden in der Sicherheitspolitik. *Die Presse*, 23. Februar. https://www.diepresse.com/636831/osterreichs-liebe-zum-absurden-in-der-sicherheits-politik.

Riklin, Alois. 1991. Die dauernde Neutralität der Schweiz. In *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Hrsg. von Peter Häberle. Bd. 40. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Rittberger, Volker, Bernhard Zangl, Andreas Kruck, und Hylke Dijkstra. 2019. *International Organization*, 3. Aufl. London: Red Globe Press.

Rotter, Manfred. 1991. Von der integralen zur differentiellen Neutralität: Eine diskrete Metamorphose im Schatten des zweiten Golfkriegs. *Europäische Rundschau* 19(3):23–36.

Schilchegger, Michael. 2011. Die österreichische Neutralität nach Lissabon. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 66(1):5–24. https://doi.org/10.1007/s00708-011-0082-6.

Schmidl, Erwin A., Edda Engelke, und Landesverteidigungsakademie, Hrsg. 2003. *Die Ungarnkrise 1956 und Österreich*. Wien: Landesverteidigungsakademie/Böhlau.

Schreiner, Julia. 2018. *Neutralität nach „Schweizer Muster"? Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955–1989*. Baden-Baden: Nomos.

Schüngel, Daniela. 2005. *Schwedens Sicherheitspolitik im Wandel: Zwischen militärischer Allianzfreiheit, NATO und ESVP*. HSFK-Report, 14/2005. Frankfurt a. M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Seger, Paul. 2014. The Law of Neutrality. In *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Hrsg. von Andrew Clapham und Paolo Gaeta, 248–270. Oxford: Oxford University Press.

Seidl, Conrad. 2019. Österreicher schätzen Neutralität immer höher ein. *Der Standard*, 19. November. https://www.derstandard.at/story/2000111210228/oesterreicher-schaetzen-neutralitaet-immer-hoeher-ein.

Skuhra, Anselm. 2006. Österreichische Sicherheitspolitik. In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller undEmmerich Tálos, 838–861. Wien: Manz.

Stadlmeier, Sigmar. 1991. *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*. Berlin: Duncker & Humblot.

Stenographisches Protokoll. 1955. 80. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, VII. GP, 26. Oktober 1955. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/VII/NRSITZ/NRSITZ_00080/imfname_158639.pdf.

Stourzh, Gerald, und Wolfgang Mueller. 2020. *Der Kampf um den Staatsvertrag 1945–1955: Ost-West-Besetzung, Staatsvertrag und Neutralität Österreichs*. 6. gründlich überarbeitete und erweiterte Neuauflage. Studien zu Politik und Verwaltung, Bd 62. Wien: Böhlau.

Thorhallsson, Baldur, und Anna Margrét Eggertsdóttir. 2020. Small States in the UN Security Council: Austria's Quest to Maintain Status. *The Hague Journal of Diplomacy* 16(1):53–81. https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10017.

Tichy, Helmut, Gregor Schusterschitz, und Philipp Bittner. 2014. Recent Austrian Practice in the Field of International Law Report for 2013. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 1(69):177–220.

Verdross, Alfred. 1977. *Die immerwährende Neutralität Österreichs*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik Wien.

Wani, Kentarō. 2018. *Neutrality in International Law: From the Sixteenth Century to 1945*. London; New York, NY: Routledge.

Zemanek, Karl. 1968. Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 28(1):16–32.

Zemanek, Karl. 1976. Zeitgemäße Neutralität? *Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik* 16(6):355–367.

Dr. Martin Senn ist assoziierter Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck sowie Gastlektor an der Diplomatischen Akademie Wien. In seiner Forschung und Lehre beschäftigt er sich mit der Entstehung und dem Wandel von Ordnung in der Weltpolitik (mit einem speziellen Fokus auf die internationale Ordnung zur Kontrolle der Kernenergie), mit (internationaler) politischer Kommunikation und der Außenpolitik Österreichs in der Zweiten Republik.



Bundespräsident, Bundesregierung und Parlament

Reinhard Heinisch und Christoph Konrath

Zusammenfassung

Österreich gehört zu jenen Staaten, in denen Außenpolitik schon früh „demokratisiert“ wurde. Das Parlament kann sie in vollem Umfang kontrollieren und spielt eine wichtige Rolle beim Abschluss von Staatsverträgen. Die politische Praxis ist aber von der führenden Rolle der Bundesregierung geprägt, die immer wieder in Konkurrenz zum Bundespräsidenten steht. Dieses Kapitel führt in die Rollen und Beziehungen der verschiedenen Akteure ein. Im Detail geht es darauf ein, wann außenpolitische Themen Bedeutung für innenpolitische Konflikte bekommen, und welche Handlungsmöglichkeiten den einzelnen Akteuren dann zur Verfügung stehen.

1 Einleitung

Abhandlungen zur österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik befassen sich in der Regel mit den politischen Rahmenbedingungen und den daraus resultierenden Inhalten. Über die Akteure und Institutionen, durch die Entscheidungen getroffen werden, findet sich dagegen deutlich weniger. Darstellungen der Außenpolitik sprechen oft von einem

R. Heinisch (✉)
Fachbereich Politikwissenschaft, Universität Salzburg, Salzburg, Österreich
E-Mail: Reinhard.heinisch@plus.ac.at

C. Konrath
Parlamentsdirektion – Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlicher Dienst, Wien, Österreich
E-Mail: christoph.konrath@parlament.gv.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_3

singulären und unitären Akteur, so als ob die Präferenzen einhellig wären und alle Entscheidungsstränge an einem Ort zusammenlaufen würden. Das entspricht *klassischen Zugangsweisen,* die einheitliches Auftreten, flexible Entscheidungsfindung und kontrollierten Umgang mit Informationen als Schlüsselfaktoren für effiziente und durchsetzungsstarke Außenpolitik sehen. Die Einbindung anderer Akteure als der Regierung würde demnach sowohl im Vorfeld der Politikformulierung und bei Verhandlungen als auch im Rahmen nachfolgender Kontrolle Verhandlungspositionen schwächen und einen Reputationsverlust in den internationalen Beziehungen bewirken (Raunio 2014; Griglio 2021).

Dass eine solche Perspektive auch in der österreichischen Diskussion dominiert, ist besonders bemerkenswert. Die Bundesverfassung bestimmt zwar den Bundespräsidenten (die Bundespräsidentin) für die Außenvertretung Österreichs, aber sie verpflichtet diese*n zugleich zum Zusammenwirken mit der Bundesregierung. Diese wiederum unterliegt auch in der Außenpolitik der parlamentarischen Kontrolle. Aus der Notwendigkeit der Abgrenzung der Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten folgen daher regelmäßig Konflikte zwischen den verschiedenen Akteuren (Frölichsthal 2017, 55). Aber selbst wenn wir uns nur auf die Bundesregierung konzentrieren, stellen sich Fragen der Kompetenz und der Akteursdimension. Anders als etwa in Deutschland hat der/die österreichische *Bundeskanzler*in* keine Richtlinienkompetenz, also keine Weisungsbefugnis. Die Regierungsmitglieder haben daher einen Entscheidungsspielraum und die entsprechende Verantwortung für ihr innen- und außenpolitisches Handeln. Die *Bundesregierung* selbst tritt selten als einheitlicher außenpolitischer Akteur auf und kann dies nur nach einstimmigem Beschluss tun. Dem Außenministerium wird eine führende Rolle in der Außenpolitik zugesprochen, und es verfügt im Unterschied zu anderen Ministerien, Präsidentschaftskanzlei und Parlament über einen großen und spezialisierten Beamtenapparat im Bereich der Außenpolitik. Noch komplexer wird die *Sicherheitspolitik* durch die Einbindung des Bundesheeres und damit des Verteidigungsministeriums auf Basis nachrichtendienstlicher Informationen und Analysen des sicherheitspolitischen Umfeldes. Dazu kommt Österreichs Rolle in der Europäischen Union (EU) und in deren gemeinsamer Außenpolitik. Hier gibt es eine unbestrittene Koordinationsfunktion des Bundeskanzlers, der Bundeskanzlerin (Müller 2012), doch können je nach Politikbereich andere Ministerien, die Länder, das Parlament, Sozialpartner und Interessensgruppen die Entscheidungen beeinflussen.

Kurzum, eine oberflächliche Betrachtung der institutionellen Zuständigkeiten und der Akteursvielfalt scheint aus Sicht der institutionellen Politik auf verschiedene systemimmanente Handlungslogiken hinzuweisen. Diese können im Sinne der Eigenständigkeit einzelner Bereiche zu Problemen und möglichen Handlungsdivergenzen führen. In diesem Kapitel werden wir sie in mehreren Schritten analysieren. Wir beginnen mit einer Bestandsaufnahme der verfassungsrechtlichen Grundlagen und deren Entwicklung. Dabei zeigt sich ein sehr weiter Rahmen, der nur beschränkt zur Erklärung politischen Handelns taugt. In einem nächsten Schritt gehen wir daher auf verschiedene Entscheidungsarenen ein. Anschließend werden einzelne empirische Befunde zu den

politischen Zielen von Regierungen und Bundespräsidenten und dem Zusammenspiel beider sowie der Rolle des Parlaments vorgestellt. Sie können eine Grundlage dafür bilden, die Akteurskonstellationen in den einzelnen Politikfeldern näher zu untersuchen und entsprechend zu analysieren.

2 Historische und verfassungsrechtliche Grundlagen

2.1 Historische Entwicklung

Die österreichische Bundesverfassung nennt nur den Bundespräsidenten (die Bundespräsidentin) ausdrücklich als außenpolitischen Akteur. Die außenpolitische Rolle der Bundesregierung ergibt sich aus verschiedenen Ziel-, Kompetenz- und Aufgabenbestimmungen. Für den Nationalrat und Bundesrat lassen sich indirekte Kompetenzen ableiten, da diese etwa durch die Notwendigkeit, den Abschluss von Staatsverträgen zu genehmigen, oder im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle außenpolitisch relevante Entscheidungen beeinflussen kann. Für alle Genannten bestehen nur punktuelle Regelungen, die weite Handlungsräume ermöglichen. Dementsprechend kommen der historischen Entwicklung, der konkreten Praxis und Expertenmeinungen der Rechtswissenschaft große Bedeutung zu.

Traditionell war die *auswärtige Gewalt* dem Monarchen (der Monarchin) vorbehalten und galt als Ausdruck der Souveränität. Im frühen 19. Jahrhundert begannen jedoch Debatten darüber, dass der Abschluss von Staatsverträgen auch zur Einschränkung von Freiheit und Eigentum der Bürger führen konnte. Nach dem Vorbild Belgiens (Rotter 1980) wurde in Österreich 1867 die parlamentarische Zustimmung zu jenen Verträgen eingeführt, die Staat oder einzelnen Bürger*innen Lasten aufbürdeten. Das war der Anlass für intensive Debatten über das Verhältnis von Völkerrecht und Staatsrecht und damit um die Frage, ob das Staatsoberhaupt in außenpolitischen Angelegenheiten ungebunden handeln durfte oder nicht (Öhlinger 1973).

Die Bundesverfassung der Republik Österreich ging im Jahr 1920 davon aus, dass außenpolitisches Handeln der Exekutive vorbehalten sei, an der das Parlament lediglich teilnehme. Neu war jedoch, dass *Staatsverträge mit formellen Bundesgesetzen gleichgesetzt* wurden. Hans Kelsen bezeichnete dies als Instrument der parlamentarischen Herrschaft (Kelsen et al. 1922, 134). Nach diesem Verständnis gab es keinen rechtsfreien Raum in der Außenpolitik mehr und dementsprechend auch keinen Begriff der „auswärtigen Gewalt“ in österreichischen Verfassungsdebatten (Öhlinger 2011, 632–633).

Praktisch bedeutet das, dass das Parlament bei jedem Abschluss, oft aber auch bei jeder Änderung eines völkerrechtlichen Vertrages zu beteiligen ist. Auch einseitige völkerrechtliche Vorgänge wie die Anerkennung fremder Staaten wurden als Staatsverträge verstanden, die der parlamentarischen Zustimmung bedurften. Bis 2007 war es sogar möglich, durch Staatsverträge Verfassungsrecht zu schaffen, was eine Zustimmung

mit 2/3-Mehrheit erforderte und unter anderem dem Nationalrat eine entsprechende Verhandlungsmacht sicherte.

Weitere Bereiche der Außenpolitik wurden hingegen nur vereinzelt und wiederum nur *zum Zweck parlamentarischer Mitwirkung verrechtlicht* (Öhlinger 2011). Ausgangspunkt dafür war zum einen die Überzeugung, dass die Umsetzung bestimmter internationaler Verpflichtungen nur aufgrund von Verfassungsänderungen möglich wäre. Umgekehrt wurde die erforderliche Unterstützung der Oppositionsparteien für den Beitritt zur EU bzw. zum Vertrag von Lissabon sowie zu Beschlüssen in der EU-Finanz- und Schuldenkrise dafür genutzt, parlamentarische Mitwirkungsrechte durchzusetzen (Konrath 2017). Aber auch diese Neuerungen gehen von einer primären Aufgabe der Exekutive aus. In der Systematik der Bundesverfassung sehen sie daher nur eine Mitwirkung des Hauptausschusses des Nationalrates bzw. anderer Ausschüsse vor.

2.2 Bundespräsident, Bundesregierung und Außenpolitik in der Bundesverfassung

Die Bundesverfassung (Artikel 65 Abs. 1 B-VG) weist die *Vertretung der Republik nach außen,* den Empfang und die Beglaubigung von Gesandten, die Bestellung der konsularischen Vertreter*innen Österreichs im Ausland und den Abschluss von Staatsverträgen allein dem Bundespräsidenten (der Bundespräsidentin) zu. Das steht im Spannungsverhältnis zur Organisation der Bundesregierung im Bundesministeriengesetz, dass die Festlegung und Formulierung der österreichischen Außenpolitik der Bundesregierung und hierbei im Besonderen dem Außenminister oder der Außenministerin überträgt (Kloss und Rohan 2017). Deutlicher wird es, wenn man berücksichtigt, dass der Bundespräsident, die Bundespräsidentin nur solche außenpolitischen Akte selbst setzen darf, die keine innerstaatlichen oder internationalen Rechtswirkungen auslösen. *Rechtsverbindliche Akte* wie der Abschluss eines Staatsvertrags können nur vollzogen werden, wenn es dazu einen Vorschlag der Bundesregierung gibt. Wenngleich der Bundespräsident, die Bundespräsidentin nur auf Vorschlag handeln kann, so sind sie nicht verpflichtet, diesem auch zu folgen. Es liegt daher im politischen Ermessen des Bundespräsidenten, der Bundespräsidentin, ob ein Staatsvertrag abgeschlossen wird oder nicht (Kröll 2016). Die Rolle des Bundespräsidenten, der Bundespräsidentin in der Außenpolitik ist somit verfassungsrechtlich wie auch politisch von Ambivalenz geprägt.

Diese Ambivalenz tritt noch deutlicher hervor, wenn wir berücksichtigen, dass die Bundesverfassung die außenpolitische Tätigkeit der Bundesregierung voraussetzt, aber nicht ausdrücklich regelt. Nur im Zusammenhang mit der EU-Mitwirkung ist klargestellt, dass die österreichischen Vertreter*innen im Rat bestimmte Akte nicht ohne vorheriges Einvernehmen mit dem Nationalrat setzen können bzw., dass Nationalrat und Bundesrat Verhandlungspositionen vorgeben können (siehe Abschn. 2.4.). Die Bundesverfassung sieht weder einen Außenminister, eine Außenministerin vor, noch weist sie dem Bundeskanzler, der Bundeskanzlerin – mit der erwähnten Ausnahme der EU-Koordination – eine bestimmte außenpolitische Rolle zu.

Das *Bundesministeriengesetz* legt zwar die Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche der einzelnen Mitglieder der Bundesregierung fest und sieht eine besondere Koordinationsfunktion des Außenministeriums in der Außenpolitik vor. Es regelt jedoch nicht, wie diese im Einzelnen erfolgen soll. Daher bleibt der inhaltlichen Ausgestaltung den parteipolitischen, ideologischen oder persönlichen Präferenzen ebenso überlassen wie die außenpolitische Gewichtsverteilung und Rollenverständnis zwischen Bundeskanzler*in und Außenminister*in.

Politisch sind Bundeskanzler*in und Bundesregierung dem Bundespräsidenten, der Bundespräsidentin, verantwortlich. Er (oder sie) kann sie jederzeit und einzelne Mitglieder der Regierung auf Vorschlag des Bundeskanzlers, der Bundeskanzlerin, entlassen. Die Bundesregierung und jedes ihrer Mitglieder ist dem Nationalrat und dem Bundesrat politisch verantwortlich. Außenpolitisches Handeln ist nicht ausgenommen und unterliegt vollumfänglich der parlamentarischen Kontrolle.

2.3 Nationalrat, Bundesrat und Außenpolitik in der Bundesverfassung

Die Verfassung sieht keine eigenständige außenpolitische Rolle von Nationalrat und Bundesrat vor. Nur im Bereich der EU-Mitwirkung können Nationalrat und Bundesrat in Teilbereichen eigenständig handeln (Öhlinger und Konrath 2013a). Im Gegensatz zu anderen Parlamenten (Wagner 2017) verfügt das österreichische über keine Möglichkeit, selbständig verbindliche außenpolitische Positionierungen, etwa in Form von Resolutionen, vorzunehmen. Jede Kammer kann nur in Form von *Entschließungen* Wünsche zur Einnahme und aktiven Vertretung solcher Positionen durch die Bundesregierung oder ihrer Mitglieder formulieren. Das schließt jedoch nicht aus, dass die Parlamentskammern bzw. ihre Organe oder Mitglieder in sonstigen Bereichen außenpolitisch tätig werden (Griglio 2021). Solches Handeln ist seit langem anerkannt und zeigt sich etwa darin, dass schon der Reichsrat 1890 der Internationalen Parlamentarischen Union beitrat. Seit den 2000er-Jahren wurden – in Übereinstimmung mit internationalen Entwicklungen (Stavridis 2021) – die *außenpolitischen Aktivitäten des Parlaments* deutlich verstärkt (Parlamentsdirektion 2020).

Aus juristischer Perspektive ist die *Mitwirkung am Abschluss und an der Beendigung von Staatsverträgen* der Dreh- und Angelpunkt der Demokratisierung und Parlamentarisierung der Außenpolitik (Öhlinger 2011; Ranacher 2017). Das parlamentarische Genehmigungsverfahren entspricht dem Gesetzgebungsverfahren mit der Maßgabe, dass es nur von der Bundesregierung initiiert werden kann. So wie Gesetzesvorschläge werden auch Staatsverträge je nach Politikfeld in den Fachausschüssen behandelt (z. B. Handelsverträge im Wirtschaftsausschuss). Dem jeweiligen Außenpolitischen Ausschuss kommt hingegen die Aufgabe zu, über grundsätzliche Fragen der Außenpolitik und Standpunkte zu aktuellen Themen in den internationalen Beziehungen zu debattieren. Das geschieht z. B. durch die Behandlung des „Außenpolitischen Berichts“ der Bundesregierung.

Die Bundesregierung muss Nationalrat und Bundesrat über die Aufnahme von Verhandlungen über Staatsverträge informieren (Öhlinger 2011). Daraus folgen jedoch keine weiteren Informationspflichten. Eine parlamentarische Auseinandersetzung ist nur mittels Kontrollrechten möglich.

Der Nationalrat kann keinen Einfluss auf einen Staatsvertragstext nehmen. Es ist in Österreich jedoch anerkannt, dass einseitige Akte zum Vertragstext, z. B. Vorbehalte oder Erklärungen der Bundesregierung, sehr wohl geändert werden können. Der Nationalrat könnte diese auch selbst formulieren (Öhlinger 2011, 635; Wittmann 1983). Im Völkerrecht wird das kritisch gesehen, da es internationale Praktiken und Erwartungen an die Loyalität der Vertragspartner unterlaufen kann (Zemanek 2004).

Wie im Gesetzgebungsverfahren hat der *Bundesrat* die Möglichkeit, Einspruch gegen den Beschluss des Nationalrates über die Genehmigung des Vertragsabschlusses zu erheben. Wenn ein Staatsvertrag jedoch Angelegenheiten betrifft, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder betreffen, dann muss der Bundesrat zustimmen. Er hat also ein absolutes Vetorecht.

Nur in *EU-Angelegenheiten* und teilweise im Bereich des *Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM* bestehen tatsächliche Mitwirkungsrechte, sodass hier zumindest formell von umfassender Parlamentarisierung gesprochen werden kann (Neuhold und Blümel 2007). Dazu zählen Zustimmungsrechte zur Nominierung österreichischer Vertreter*innen in EU-Organen und Stellungnahmerechte gegenüber der Bundesregierung, besondere Genehmigungsrechte bei Vertragsänderungen und ausgewählten Beschlüssen sowie die unmittelbare Teilnahme von Nationalrat und Bundesrat im EU-Frühwarnsystem (Öhlinger und Konrath 2013a; Konrath und Murer 2013; Miklin 2015). Dazu kommt die Mitwirkung an der *interparlamentarischen Zusammenarbeit in der EU* (Konrath und Liebich 2014). Von entscheidender Bedeutung sind aber die umfassenden Informationspflichten der Bundesregierung über Vorhaben der EU. Für sie gelten im Unterschied zu anderen Kontrollrechten keine Ausnahmebestimmungen wie Amtsverschwiegenheit oder Sicherheitspolitik. Ebenso kann im Unterschied zu Staatsverträgen ein EU-Vorhaben in jedem Stadium der Beratung auch im Nationalrat oder Bundesrat behandelt werden. Angesichts der Tatsache, dass ein substanzieller Teil der österreichischen Außenpolitik im Kontext der EU erfolgt,[1] können die EU-Mitwirkungsrechte auch zur parlamentarischen Mitgestaltung externer Beziehungen genutzt werden.

Der Nationalrat verfügt auch in einzelnen *sicherheitspolitischen Angelegenheiten,* denen aufgrund der Neutralitätsverpflichtung „eminente außenpolitische Bedeutung“ zugemessen wurde über Mitwirkungsrechte. Konkret heißt das, dass die Entsendung österreichischer Militär- oder Polizeieinheiten ins Ausland bzw. die Mitwirkung an Beschlüssen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) nur im Einvernehmen von Bundesregierung und Hauptausschuss des Nationalrats erfolgen kann (Öhlinger 2013).

---

[1] Siehe hierzu den Beitrag von Andreas Maurer in diesem Handbuch.

Die *Kontrollrechte* von Nationalrat und Bundesrat umfassen die gesamte Geschäftsführung der Bundesregierung. Diese schließt die Außenpolitik ausnahmslos mit ein. So können beide Kammern jederzeit außenpolitische Fragen auf die Agenda setzen und in Anfragen, Entschließungen und verschiedenen Debattenformaten (teilweise mit Vertreter*innen internationaler Organisationen) oder auch in einem Untersuchungsausschuss thematisieren.

2.4 Inhaltliche Vorgaben für die Außenpolitik

Die Bundesverfassung spricht an mehreren Stellen von *zwingenden integrations- oder außenpolitischen Gründen,* die einen besonderen Handlungsspielraum für die Bundesregierung schaffen (Öhlinger und Konrath 2013b, 59). Dieser wird jedoch nirgends näher bestimmt. Es gibt auch sonst keine verfassungsrechtliche Definition außenpolitischer Zielsetzungen. Allerdings bestehen eine Reihe verfassungsrechtlicher, gesetzlicher und völkerrechtlicher Vorgaben und Verpflichtungen, die verbindliche *Maßstäbe und Grenzen* außenpolitischen Handelns setzen. Dazu zählen insbesondere der Staatsvertrag von Wien und die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Neutralität sowie der Umfassenden Landesverteidigung[2]. Auch aus anderen Staatszielen (also programmatischen Bestimmungen der Verfassung, (Öhlinger und Eberhard 2019, 69) wie dem Verbot nazistischer Tätigkeit, der Atomfreiheit oder dem Schutz der Volksgruppen können sich solche Vorgaben ergeben. Dazu kommen die Mitgliedschaften in internationalen Organisationen und internationale Abkommen und Verpflichtungen. Es ist unbestritten, dass all diese Vorgaben zur politischen Beurteilung der Handlungen österreichischer Amtsträger*innen herangezogen werden können. Demgegenüber hängt es sehr von der Formulierung einzelner Bestimmungen und konkreten Handlungen ab, ob bei Zuwiderhandeln auch eine rechtliche Verantwortung folgt (Öhlinger 2013). Weitere inhaltliche Vorgaben folgen aus Entschließungen des Nationalrates bzw. des Bundesrates. Sie sind nicht rechtsverbindlich, bringen aber politische Standpunkte oder Schwerpunktsetzungen zum Ausdruck.

3 Theoretische Erklärungsmodelle

3.1 Ein Matrixmodell der Außenpolitik

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen geben einen weiten Rahmen vor und benennen einzelne Zuständigkeiten. Auf ihrer Grundlage ist eine nähere Einordnung und Erklärung politischen Handels aber kaum möglich. Mehr kann aus der Betrachtung von vier ver-

[2] Siehe hierzu die Beiträge von Martin Senn, Franz Eder und Johann Frank in diesem Handbuch.

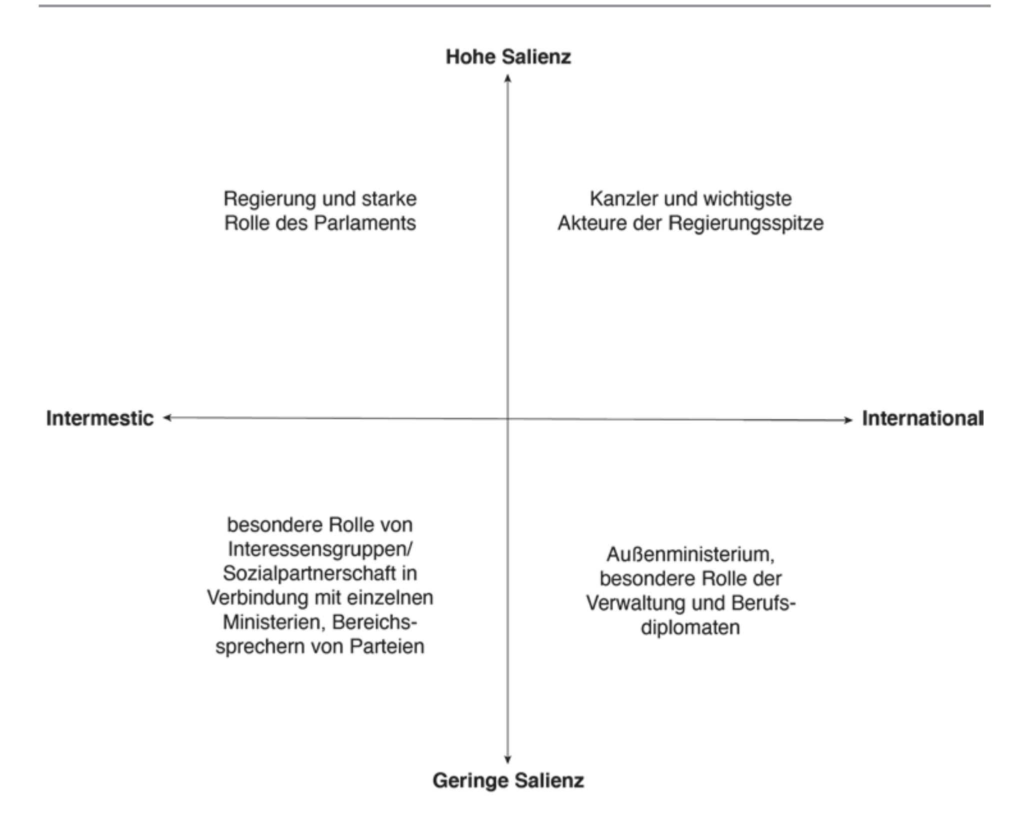


Abb. 1 Matrixmodell der Außenpolitik mit Akteurskonstellationen. (Quelle: Eigene Darstellung)

schiedenen Arenen der Politik folgen: die Arena im kleinen Kreis der Regierungsspitze; die Arena des Parlaments mit den Parteien; die Arena in Verbindung mit Interessensgruppen und Expert*innen; und die Arena der Bürokratie und speziell des Außenministeriums.

Wir können das Zusammenwirken dieser Akteure in einem einfachen Matrixmodell darstellen (siehe auch Abb. 1): Auf der horizontalen Achse finden wir zwei gegensätzliche Pole. Auf der linken Seite stehen jene Entscheidungen, die dem außenpolitischen Grundkonsens entsprechen und kaum innerstaatliche Partikularinteressen berühren. Sie entfalten ihre Wirkung extern, also außerhalb der nationalen Grenzen. Am gegenüberliegenden Pol finden sich jene außenpolitischen Themen, zu denen sich divergierende innenpolitische Interessen finden und Entscheidungen innerstaatliches Handeln durch politische Akteure erfordern. In der englischsprachigen Literatur gibt es hierfür den Begriff *„intermestic"* (Manning 1977), zusammengesetzt aus den Wörtern „international" und „domestic". In der Regel zählen Wirtschaftspolitik und besonders Handelsabkommen zu Bereichen, die stark intermestic geprägt sind, da hier die gegensätzlichen Interessenunterschiede zwischen Unternehmergruppen oder zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden unterschiedlich gelagert sein können.

Eine zur ersten normal verlaufende zweite Achse bezeichnet die Salienz eines politischen Themas und vervollständigt die Matrix. Hierbei geht es darum, ob Themenbereiche eine große Resonanz in der Öffentlichkeit erreichen oder eher bei Insidern wie betroffenen Interessensgruppen auf Widerhall stoßen. Je nachdem lassen sich hoch oder wenig saliente außenpolitische Themen unterscheiden. In der Folge können wir vier Quadranten oder Entscheidungsarenen bestimmen, in welchen aufgrund ihrer Charakteristiken eine außenpolitische Materie von jeweils unterschiedlichen Akteurskonstellationen maßgeblich beeinflusst wird.

Bei hochsensiblen Themen, bei denen von *relativer nationaler Geschlossenheit* ausgegangen werden kann, sind die wichtigsten Akteure die Regierungsspitzen, vor allem der Bundeskanzler, die Bundeskanzlerin und (meist) der Außenminister, die Außenministerin. Fragen der nationalen Sicherheit oder politische Krisen fallen besonders in diese Kategorie. Dabei ist zu beachten, dass in Österreich beide Ämter seit 1945 meist von derselben Partei besetzt wurden (Ausnahmen 1959–66, 1987–2000 und 2017–19). In Koalitionsregierungen müssen wir dann von einem Abstimmungsbedarf mit dem jeweiligen Partner ausgehen, wenn außenpolitische Themen hohe Relevanz für diesen haben. Der Entscheidungsarena der Regierungsspitze im Fall von Themen mit externer Wirkung steht bei Entscheidungen mit wenig öffentlicher Resonanz hingegen meist nur die administrative Arena gegenüber, in welcher der Außenminister, die Außenministerin, Diplomat*innen und Beamt*innen nach bewährten Standards Routineentscheidungen treffen.

In *Politikbereichen mit divergierenden innerpolitischen Interessen,* die gleichzeitig von der Öffentlichkeit als wichtig wahrgenommen werden, in jüngster Zeit etwa im Fall der transatlantischen Handelsabkommen CETA und TTIP (ca. 2012–2017), verlagert sich der Entscheidungsprozess in die Arena des Parlaments. Insbesondere die Kontrollrechte ermöglichen der Opposition eine breite Thematisierung und die Schaffung öffentlicher Aufmerksamkeit. Ein älteres Beispiel ist etwa die sogenannte Noricum-Affäre. In diesem Zusammenhang führten illegale Waffenverkäufe an einen kriegführenden Staat und der Verdacht der Verstrickung österreichischer Spitzenpolitiker 1989 zur Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses gegen die Stimmen der Sozialdemokratischen Partei Österreich (SPÖ). Zugleich eröffnet sich den Regierungsparteien sowohl die Möglichkeit, interne Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Parlaments kontrolliert zu artikulieren, als auch die Chance, eigene internationale Verhandlungsposition unter Nutzung parlamentarischer Artikulationsformen zu stärken.

In jenen weniger von Öffentlichkeit wahrgenommenen Themenbereichen, die dennoch *innenpolitische Partikularinteressen* betreffen, laufen politische Entscheidungsprozesse in einer Arena, in der Interessensgruppen Einfluss nehmen. Hierzu zählen im österreichischen Gefüge die Sozialpartnerschaft und vor allem die Wirtschaftskammer, die auch formal in den Außenwirtschaftsbeziehungen führend tätig ist. Im Falle weniger salienter Themen wird eher versucht durch direkte Kontaktnahme mit Behörden und Politiker*innen oder mittels juristischer Argumente Einfluss zu nahmen.

Das Matrixmodell der Außenpolitik spiegelt sich letztlich auch in den (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen außenpolitischen Handelns und der Praxis, die sich in deren

Rahmen entwickelt hat. Nur dort, wo eine hohe innenpolitische Salienz besteht oder wo vor allem die Bürokratie auf mögliche verfassungsrechtliche Probleme hingewiesen hat (Öhlinger 2011) ist auch eine explizite Regelung erfolgt. In anderen Bereichen scheint demgegenüber die sogenannte „Staatspraxis", also die Summe tradierter Übungen und Übereinkünfte oder auch das Gewährenlassen einzelner Akteur*innen für ausreichend erachtet zu werden.

3.2 Vetospieler und Arenawechsel

Einen weiteren Erklärungsansatz für außenpolitische Entscheidungen kann die Vetospieler-Theorie (Tsebelis 2002) bieten. Sie definiert jene Akteure, die Entscheidungen effektiv blockieren können. Eine Grundregel dieser Theorie besagt, dass je größer die Anzahl der beteiligten Vetospieler*innen ist, desto höher ist die Politikstabilität und desto kleiner sind die Chancen auf Veränderung. Verfolgen die beteiligten Vetospieler*innen unterschiedliche Interessen, so ist demnach die Schnittmenge der angestrebten außenpolitischen Inhalte und Zielsetzungen geringer, als wenn die beteiligten politischen Akteure größere Affinitäten miteinander aufweisen (siehe unten am Beispiel der Regierungsprogramme). In jedem Fall erhöht die Anzahl der Vetospieler und der politischen Gesetzlichkeiten die Wahrscheinlichkeit von Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners.

Zu den *Exit-Strategien* aus dem Vetospielerdilemma gehört eine a priori-Vereinbarung darüber, wie im Falle eines Konflikts mit einer außenpolitischen Entscheidung umgegangen werden soll, ohne dass eine Koalitionsregierung an einer grundlegenden ideologischen Frage scheitert. Ein Beispiel hierfür wäre etwa das Abkommen zwischen Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und Grünen 2020 bei Konflikten in der Asylpolitik (siehe unten). Eine andere Strategie ist der Versuch eines Arenawechsels entweder dorthin, wo Akteure durch politische Verbündete mehr Druck aufbauen oder einem bestehenden Druck besser standhalten können. Die Finanz-, Flüchtlings- und Coronakrise bieten zahlreiche Beispiele, in denen die nationale Politik die Entscheidungsverantwortung auf die europäische Arena und/oder die parlamentarische Arena zu verlagern versuchte, um entweder innenpolitischen Konflikten aus dem Weg zu gehen oder die eigene Verhandlungsposition unter Verweis auf Standpunkte des Parlaments zu stärken.

4 Die empirische Perspektive

4.1 Regierungsprogramme und Außenpolitik

In diesem Abschnitt gehen wir in exemplarischer Weise auf die Nutzung der institutionellen Handlungsspielräume und Arenen ein. Wir konzentrieren uns auf die

Formulierung von Regierungsprogrammen, die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung und die Rolle der Bundespräsidenten.

In Österreich wie auch anderswo ist es üblich, dass Regierungen ihre außenpolitischen Positionen und davon abgeleiteten Handlungen in ihren Regierungsprogrammen ankündigen. Diese stellen eine verbindliche Quelle von außenpolitischen Maßnahmen dar, auf die sich Regierungsparteien einigen. Gleichzeitig beinhalten diese Programme eine umfassende *Bilanz von geplanten oder notwendigen politischen Handlungen,* die sich aus Österreichs internationaler Einbettung ergeben. Eine empirische Analyse der Regierungsprogramme[3] von 1983 bis 2019 zeigt erstens, wie sehr Österreich politisch von der internationalen Dimension geprägt wird und zweitens, dass diese weit über die eigentliche Außenpolitik hinausgeht, jedoch vielfach als solche nicht wahrgenommen wird. Wir sehen also eine umfassende Internationalisierung und vor allem Europäisierung der österreichischen Politik, die in der Folge alle Bereiche so stark durchdringt, dass sie letztlich als Innenpolitik wahrgenommen wird. Sie ist zunehmend weniger Ausdruck nationaler als vielmehr parteipolitischer oder partikularer Interessen.

Regierungsprogramme variieren in Umfang und innerer Struktur im Laufe der Zeit, was bei Vergleichen und thematische Zuordnungen mitberücksichtigt werden muss. Evident ist, dass die relevanten Themenbereiche im Laufe der Zeit umfangreicher wurden und an Differenzierung zunahmen. Als politische Dokumente spiegeln die Regierungsprogramme auch den Geist und die Terminologie ihrer Zeit wider. Die folgende Analyse bezieht sich auf die in den Programmen formulierten Ziele und behandelt diese gleichrangig, obwohl sie sich in Umfang, Bedeutung und Schwierigkeit der Umsetzung unterscheiden.

Abb. 2 zeigt beispielsweise, dass der *Umfang der politischen Zielsetzungen* mit internationaler Dimension seit den 1980er-Jahren stark zunimmt. Beispielsweise listet die Regierungserklärung 1983 nicht mehr als fünf explizit ausgewiesen Zielsetzungen mit sehr undifferenzierten Aussagen zu den Themen Neutralität, Europäische Gemeinschaft, Südtirol, Frieden und Außenwirtschaft. Im Vergleich dazu umfasst allein der Bereich Sicherheit der ÖVP-Grünen Regierung 2020 45 Zielsetzungen. Auch im Bereich Umwelt finden sich 31 Zielsetzungen mit internationalem Bezug. Generell zeigen die hier erfassten Zahlen einerseits die Außenpolitik im engeren Sinne der Beeinflussung externer Ziele und Akteure. Andererseits beinhaltet diese Analyse auch jene geplanten Handlungen der Regierung, die sich aus der zunehmend größeren internationalen Einbettung des Landes ergeben und Auswirkungen nach innen haben, in dem sie bspw. die Anpassung von Gesetzen oder Verwaltungsabläufen und damit die Einbindung einer großen Zahl weiterer Akteure erfordern.

Abb. 2 zeigt somit drei Analysebereiche, wobei mit „international" (INT) jene Zielsetzungen bezeichnet werden, die sich auf externe Aufgaben und Akteure, wie z. B. das geplante Abstimmungsverhalten bei EU-Regierungskonferenzen oder die Annäherung

---

[3] Quelle: Bestand der Regierungsprogramme in der Parlamentsbibliothek.

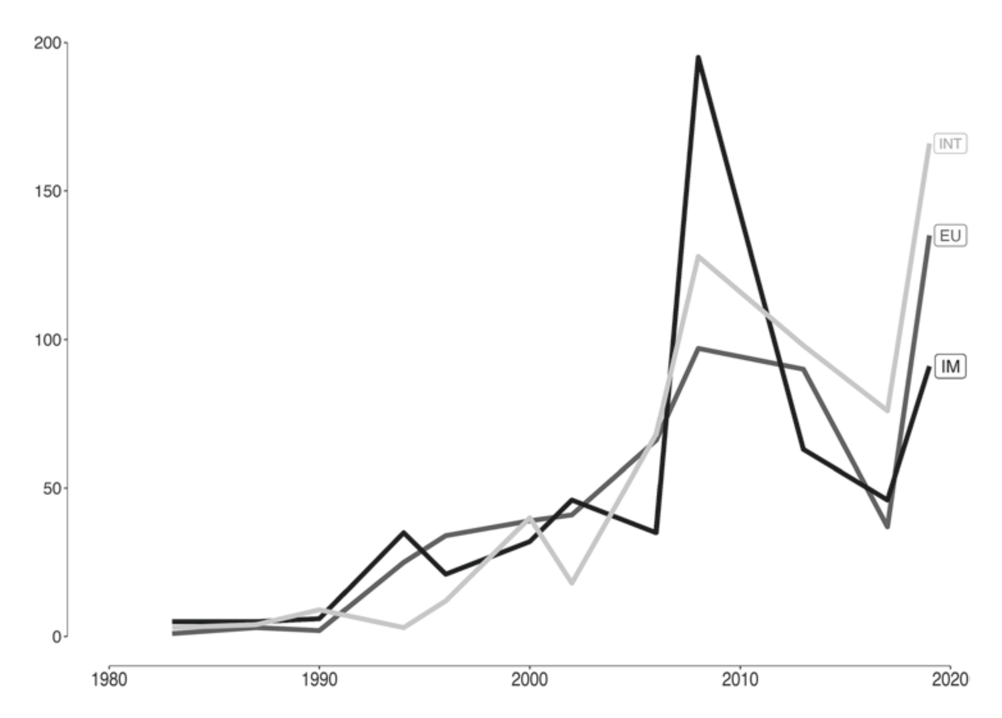


Abb. 2 Zielsetzungen mit internationaler Dimension in Regierungserklärungen nach ausgewählten Analysebereichen (Quelle: Regierungserklärungen 1983–2019, eigene Analyse)

Österreichs an das atlantische Bündnis (NATO) beziehen. „Intermestic" (IM) verweist auf jenen Bereich, bei dem sich aus der internationalen Dimension im Inland politische Zielsetzungen für Regierungen ergeben. Dies betrifft weite Bereiche, vor allem in der Wirtschaftspolitik, der Landesverteidigung, der Energie- und Verkehrspolitik, der Sicherheitspolitik und der Zuwanderung, aber auch in der Justiz-, Sozial- und Familienpolitik, im Budget und Bildungsbereich. Das Thema der europäischen Integration umfasst einen großen eigenen Zielbereich, wobei die Unterscheidung zwischen international und innerstaatlich bzw. zwischen intern und extern fließend ist und Einordnungen nur tendenziell vorgenommen werden können. Dennoch lassen sich im weiteren interessante Schlüsse ziehen.

Neben einer Vervielfachung der Zielsetzungen, sehen wir auch eine *Diversifizierung* der Themen. Die internationalen Entwicklungen und Verflechtungen Österreichs haben einen zunehmenden Einfluss auf die heimischen Akteure und Institutionen. Die Grafik zeigt auch, dass einerseits die externe Dimension (INT) und andererseits die interne Dimension (IM) eng miteinander verbunden sind und die Kurven etwa parallel verlaufen. Es wird auch deutlich, dass dies eng mit dem EU-Beitritt 1995 zusammenhängen, aber nicht ausschließlich auf diesen Umstand zurückzuführen sind.

In den älteren Regierungsprogrammen fallen die meist kurzen Hinweise auf die österreichische Neutralität oder das Selbstverständnis als Schutzmacht Südtirols auf. Auch Verweise auf einzelne Ziele wie die Friedenspolitik waren in den 1980er-Jahren ständig präsent, sind aber inzwischen verschwunden. Während der Bereich Europäische Gemeinschaft (EG) 1983 gerade mit einer eine Zielformulierung bedacht wurde, wies das Regierungsprogramm 2019 sogar 135 zur EU aus. Dominierten zunächst internationale Zielsetzungen ohne EG (später EU) -Bezug, wurde letzteres ab Mitte der Neunzigerjahre der wichtigste Politikbereich mit internationalem Bezug. Zunächst spiegeln die Zielsetzungen das Bemühen des Landes wider, den EU-Beitritt zu sichern und eine vollwertige Mitgliedschaft in der Union zu erreichen, wie etwa die Zielsetzung im Regierungsprogramm 1996, das die volle Einbindung Österreichs in europäische Sicherheitsstrukturen fordert. Gleichzeitig ergeben sich daraus zunehmend Handlungskonsequenzen im Innern, wie etwa die Erhöhung der Verfügungsbereitschaft von Einheiten des Bundesheeres.

In ihrer Begrifflichkeit weisen die Regierungsprogramme in Sachen EU eine positiv-neutrale Wortwahl sowie ein Bemühen um eine mustergültige Integration aus. Nur in wenigen Bereichen (Wasserwirtschaft, Atomkraft, Neutralität) wird anfänglich explizit auf österreichische Sonderpositionen verwiesen. In nachfolgenden Regierungsprogrammen werden aber zunehmend jene Punkte betont, die innenpolitisch hohe Bedeutung haben und die steigende EU-Skepsis in der Bevölkerung aufgreifen. Das trifft zunächst auf die erste ÖVP-FPÖ-Regierung (Freiheitliche Partei Österreich) 2000 zu, aber auch im Regierungsprogramm SPÖ-ÖVP 2006 weist der Bereich Sicherheit und Zuwanderung die meisten Zielsetzungen mit internationalem Bezug auf. Besonders EU-kritische Punkte finden sich im ÖVP-FPÖ Regierungsprogramm 2017, in dem explizit eine Weiterentwicklung der Europäischen Union im Sinne von „weniger aber effizienter“ gefordert wird oder die Absage an eine EU-Mitgliedschaft der Türkei. Dies ist einmalmehr Beleg für die bereits angesprochene mit „intermestic“ bezeichnete Dimension und die ‚Innenpolitisierung‘ der österreichischen Außenpolitik nach parteipolitisch ideologischen Gesichtspunkten. Demgemäß beziehen sich die internationalen Zielsetzungen das ÖVP-Grünen Regierungsprogramm 2019 vorwiegend auf die Bereiche Sicherheit und Immigration einerseits sowie Klima, Energie und Verkehr.

Abb. 3 zeigt die wechselnde Bedeutung ausgewählter Politikbereiche im Lichte innenpolitischer Umwälzungen. Dominierte etwa das Thema Wirtschaft, wie zu erwarten, noch bis in die Neunzigerjahre, so sind die Bereiche Sicherheit, Umwelt und Immigration mittlerweile ebenso zahlreich in puncto Zielsetzungen. Gerade bei den letzten beiden Regierungsprogrammen vor Erstellung dieses Buchs ist dies gut zu erkennen, wobei etwa der die Anzahl der Zielsetzungen mit internationaler Dimension im Umweltbereich von der Regierungsprogramm 2017 zum Regierungsprogramm 2019 mit Beteiligung der Grünen von 10 auf 31 stieg. So zeigt sich abermals, wie sehr

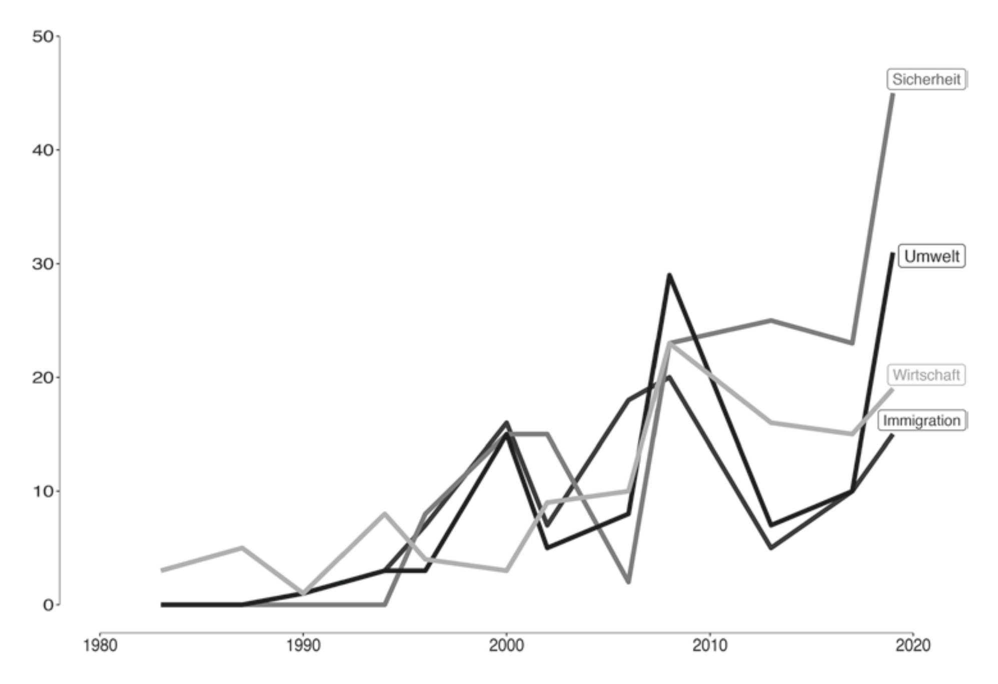


Abb. 3 Zielsetzungen mit internationaler Dimension in Regierungserklärungen nach ausgewählten Politikbereichen (Quelle: Regierungserklärungen 1983–2019, eigene Analyse)

politische Zielsetzungen mit internationalem Bezug von parteipolitischen Präferenzen und somit innenpolitischen Kalkülen geprägt werden[4].

4.2 Bundesregierung und Parlament

Obwohl Nationalrat und Bundesrat über eine vergleichsweise große Zahl von Mitwirkungsrechten in außen- und europapolitischen Fragen verfügen, werden diese nur sehr eingeschränkt genutzt. Damit wird die außenpolitische Dominanz der Bundesregierung bestätigt.

Die *Selbstbeschränkung des Parlaments* bzw. die mangelnde Nutzung des Parlaments als Forum für Außenpolitik kann an mehreren Punkten deutlich gemacht werden. Zunächst fällt auf, dass Karriereverläufe vom Parlament in die Außenpolitik selten geworden sind. Seit den 1990er-Jahren waren nur einzelne Außenminister (Alois Mock/ÖVP, Wolfgang Schüssel/ÖVP und Michael Spindelegger/ÖVP) zuvor Abgeordnete zum Nationalrat.

[4] Siehe hierzu den Beitrag von Laurenz Ennser-Jedenastik in diesem Handbuch.

Dann ist bemerkenswert, dass *Staatsverträge* im langjährigen Durchschnitt ca. ein Drittel der Regierungsvorlagen an den Nationalrat ausmachen (24. Gesetzgebungsperiode/GP: 173 Staatsverträge: 496 Gesetzesvorlagen der Bundesregierung; 25. GP: 86: 331; 26. GP: 35: 117). Da sie in den Fachausschüssen beraten werden, müssten wir eigentlich davon ausgehen, dass hier ein starker Anknüpfungspunkt besteht, um innerstaatliche und internationale Fragen und Erfahrungen zu verbinden. Tatsächlich aber werden in der parlamentarischen Praxis Staatsverträge nie mehr als einmal im zuständigen Ausschuss beraten, und seit den 1980er-Jahren wurde nicht mehr von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, österreichische Erklärungen oder Vorbehalte zu Staatsverträgen zu ändern oder zu ergänzen (Stöger 2012).

Die *Mitwirkungsrechte des Hauptausschusses* kommen insbesondere bei der Entsendung österreichischer Sicherheits- oder Militäreinheiten zum Tragen. Auch diese werden jeweils nur in einer Sitzung behandelt und darüber hinaus nicht weiter parlamentarisch erörtert. Selbst die Mitwirkung von Nationalrat und Bundesrat in EU-Angelegenheiten erfolgt primär auf Ebene der Ausschüsse. Sie hat sich seit dem Vertrag von Lissabon insofern intensiviert, als die Wahrnehmung der Beteiligungsrechte im Frühwarnsystem eine laufende Sitzungstätigkeit erfordert. Aber auch hier fällt auf, dass nur ein Bruchteil der EU-Vorhaben und dieser in der Regel nur einmal (meist vor Beschlussfassung im Rat) behandelt wird (Pollak und Slominski 2009; Miklin 2015; Auel und Pollak 2020). Selbst die als bedeutsam angesehenen Mitwirkungsrechte im Bereich des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) (Konrath und Murer 2013) gelangen praktisch nicht zur Anwendung.

Wie die Tab. 1 zeigt, werden außenpolitische Themen auch vergleichsweise wenig über *Kontrollrechte* – und damit in erster Linie durch die Opposition – auf die Agenda gebracht. Hier liegt der Fokus klar auf der Innenpolitik. Zwei Bereiche fallen jedoch auf: Die hohe Zahl an Aktivitäten in der 25. GP und die vergleichsweise hohe Zahl an Entschließungen. In der 25. GP waren die Verhandlungen über die internationalen Handelsabkommen TTIP, TISA und CETA ein bestimmendes Thema politischer Debatten in Österreich. Eine begleitende parlamentarische und öffentliche Auseinandersetzung konnte nur über die Nutzung von Kontrollinstrumenten und die Möglichkeit der Thematisierung im Bereich der EU-Mitwirkung stattfinden. Die hohe Salienz des Themas führte zu einer ungewöhnlich breiten parlamentarischen Debatte auch über die Frage der Mitwirkungsrechte (Parlament 2016). Damit wird analog zur Mitwirkung an EU-Agenden auch hier sichtbar, wie die parlamentarische Thematisierung und Beschlussfassung dafür genutzt wird, die Position der Regierung innen- und außenpolitisch zu stärken und breit zu legitimieren (Pollak und Slominski 2009). Das wird auch an Entschließungen, die nur mit Mehrheit angenommen werden können, deutlich. Sie dienen in erster Linie dem Ziel, die Regierungslinie zu unterstützen und entsprechen damit in der Regel auch den Schwerpunktsetzungen der Regierungsprogramme.

Im Unterschied zur relativ beschränkten Nutzung formeller Instrumente der Mitwirkung an der Außenpolitik können wir aber eine deutliche *Zunahme anderer außenpolitischer Aktivitäten* des Parlaments beobachten. Dazu zählen insbesondere

Tab. 1 Parlamentarische Mitwirkung an außen- und Europapolitischen Entscheidungen

	24. GP (2008–13)	25. GP (2013–17)	26. GP (2017–19)
Schriftl. Anfragen (gesamt)	16.018	14.139	4.208
Zu Außenpolitik (gesamt)	*464*	*355*	*195*
An Außenminister/in	*185*	*149*	*69*
Zu TTIP/CETA	*0*	*65*	*17*
Entschließungen (gesamt)	333	221	153
Zu Außenpolitik	*53*	*71*	*15*
Zu TTIP/CETA	*0*	*3*	*0*
Aktuelle Stunden (gesamt)	44	40	17
Zu Außenpolitik	*1*	*4*	*2*
Aktuelle Europastunden (ges.)	12	15	7
Zu TTIP/CETA	*0*	*3*	*0*
Dringl. Anfragen/Anträge (ges.)	81	44	30
Zu Außenpolitik	*2*	*2*	*5*
Zu TTIP/CETA	*0*	*1*	*1*

Quelle: Eigene Darstellung. Für die Zuordnung zu „Außenpolitik" wurde eine Auswertung der parlamentarischen Materialien nach den Themengebieten Atomenergie, Außenpolitik, Entwicklungshilfe, Staatsverträge, Vereinte Nationen, Völkerrecht und Völkerrechtliche Vertretungen vorgenommen. Handelsverträge wurden gesondert ausgewertet

die Reise- und Besuchstätigkeiten der Präsident*innen des Nationalrats, die Mitarbeit in internationalen Parlamentsnetzwerken und internationalen Aktivitäten einzelner Abgeordneter und Gruppen von Abgeordneten. Das Engagement fällt auch international auf und führte dazu, dass das österreichische Parlament 2021 als erstes nationales Parlament die Weltkonferenz der Parlamentspräsidenten ausrichtete. Damit folgt das Parlament internationalen Trends und gegenseitigen Rollenerwartungen insbesondere von Parlamentspräsident*innen (Stavridis 2021). Das wird auch in organisatorischen Veränderungen der Parlamentsverwaltung und dem Ausbau von deren „EU- und Internationalem Dienst" manifest (Konrath et al. 2021). Zwischen diesen Aktivitäten und den parlamentarischen Mitwirkungsrechten lassen sich jedoch kaum Verbindungen finden. Das legt nahe, dass die faktisch schwache Rolle gegenüber der Regierung in anderen Bereichen zu kompensieren versucht wird.

4.3 Der Bundespräsident

Seit 1920 bestimmt die Bundesverfassung den Bundespräsidenten (die Bundespräsidentin) zum Vertreter der Republik nach außen. Seit 1929 (faktisch seit 1951) wird er (sie) vom gesamten Staatsvolk gewählt. Die Darstellung der verfassungsrechtlichen

Grundlagen (oben 2.2) macht deutlich, dass die Außenvertretung rechtlich beschränkt ist. Eine weitergehende Betrachtung führt jedoch zu einem differenzierten Bild. Dabei kommt den meist weniger beachteten *sekundären Aspekten* besondere Bedeutung zu. Hierzu zählt etwa die relative Länge der Amtszeit von sechs Jahren gegenüber den de facto deutlich kürzeren Amtsperioden von Bundesregierungen. Unter diesen Umständen kann der Bundespräsident (die Bundespräsidentin) gegenüber Regierungen etwa den Vorteil größerer Kontinuität für sich in Anspruch nehmen (Fischer 2018, 249). Ein weiterer Faktor ist die Rolle des Bundespräsidenten (der Bundespräsidentin) bei der Ernennung des Bundeskanzlers (der Bundeskanzlerin). Zwar hängt die Entscheidung über die Regierungskonstellation zentral von den Mehrheitsverhältnissen im Nationalrat ab, dennoch ergibt sich die Möglichkeit, dass Bundespräsident*innen „Präferenzen zeigen" und auch auf „bestimmte Regierungskonstellationen" hinarbeiten" (Fischer 2017, 20). Politisch weitergedacht ergeben sich daraus Stärkepositionen im politischen Bargaining, die schlagend werden können, wenn parteipolitisch unabhängige Präsident*innen jenseits der bisherigen Usancen und mit klaren politischen Zielen auf ein zunehmend fragmentiertes Parteiensystem mit geringer Legitimationkraft und kurzen Regierungsperioden treffen.

Zum anderen jedoch sind dem Bundespräsidenten (der Bundespräsidentin) in der Außenpolitik auch enge Grenzen auferlegt, die auch von *öffentlichen Erwartungen* (Profil 2004) sowie den zur Verfügung stehenden *Ressourcen* bestimmt werden. In allen außenpolitischen Fragen gibt es in der Praxis einen intensiven Informationsaustausch mit dem Außenministerium, das Unterlagen und Dossiers vorbereitet. Bei Auslandsreisen und beim Empfang ausländischer Staatsgäste in Österreich ziehen Bundespräsident*innen in der Regel Vertreter*innen der Bundesregierung und insbesondere den Außenminister oder die Außenministerin bei (Cede und Prosl 2017, 116). Auch stehen dem Bundespräsidenten (der Bundespräsidentin) im Vergleich zur Bundesregierung nur bescheidene Ressourcen zur Verfügung. Die Präsidentschaftskanzlei umfasst insgesamt etwa 70 Mitarbeiter*innen und stellt damit die „zahlenmäßig kleinste Zentralstelle im Bundesdienst" dar (Cede und Prosl 2017, 109).

Die außenpolitische Praxis des Bundespräsidenten ist vor allem durch die Entwicklungen seit 1994 geprägt. Im Vorfeld des EU-Beitritts war zu klären, ob der Bundespräsident oder der Bundeskanzler berechtigt sei, Österreich im Europäischen Rat zu vertreten. Die verfassungsrechtliche Ambivalenz geht im Kern auf die Frage zurück, welches Verfassungsverständnis, jenes von 1920 oder jenes von 1929, der Republik politisch zugrunde liegt. Im konkreten Fall wurde die Auseinandersetzung zugunsten des Bundeskanzlers gelöst (was auch Kontrolle durch den und Verantwortlichkeit gegenüber dem Nationalrat sicherte). Informell wurde jedoch vereinbart, dass der Bundespräsident (die Bundespräsidentin) das Recht hat, eine*n Mitarbeiter*in in die Delegation des Bundeskanzlers (der Bundeskanzlerin) zu entsenden. Zugleich wurde dem Bundespräsidenten (der Bundespräsidentin) aber das Recht zugestanden, bei allen übrigen multilateralen Treffen von Staats- und Regierungschef*innen (z. B. UNO, OSZE, Europarat) eine Vorrangstellung einzunehmen (Kloss und Rohan 2017, 98).

Eine wesentliche praxisbezogene Grenze, die einer stetigen Veränderung unterliegt, sind das *Rollenverständnis der Amtsinhaber*innen* und die entsprechenden Erwartungshaltungen der Bevölkerung (Horvath 2017; Fischer 2017). Im Jahr 2021 stimmten z. B. 62 % der Österreicher*innen entweder voll oder teilweise der Aussage zu, dass der amtierende Bundespräsident Van der Bellen (Grüne) im Ausland ein „hohes Ansehen" genieße. Eine ähnlich hohe Anzahl an Befragten befinden gänzlich oder teilweise, dass Van der Bellen „über den Parteien" stehe (Seidl 2021). Damit unterstreicht eine Mehrheit der Bevölkerung diese beiden Facetten des gegenwärtigen Amtsverständnisses, doch dies war nicht immer so.

Dem in der Republik lange nachwirkenden monarchischen Autoritätsverständnis entsprechen wesentliche Teile der Rolle der Bundespräsident*innen. Staatsempfänge für ausländische Gäste oder protokollarische Treffen auf höchster Ebene sind ebenfalls Ausdruck der Funktion des Staatsoberhauptes als Ersatzmonarch*in, die somit stets auch außenpolitische Dimension aufwies.

Dennoch wäre es übertrieben zu behaupten, dass die Außenpolitik im engeren Sinn zum ursprünglichen Amtsverständnis des Staatsoberhauptes gehörte. Bundespräsidenten wie Karl Renner (1945–1950, SPÖ), Theodor Körner (1951–1957, SPÖ), Adolf Schärf (1957–1965, SPÖ) und Franz Jonas (1965–1974, SPÖ) brachten dafür kaum die biografischen Voraussetzungen mit und waren vornehmlich auf innere Stabilität fokussiert. Sie waren von parteipolitischen Funktionen geprägt, und dementsprechend wäre politisches Ausscheren oder unabhängige außenpolitische Initiativen in Anbetracht der Nachkriegssituation undenkbar gewesen (Fischer 2018, 251).

In Folge bekleideten jedoch mit Rudolf Kirchschläger (1974–1986, parteilos), Kurt Waldheim (1986–1992, parteilos) und Thomas Klestil (1992–2004, ÖVP) drei Spitzendiplomaten das Amt des Bundespräsidenten. Sie veränderten das Rollenverständnis in Sinne der auswärtigen Beziehungen nachhaltig. Dennoch waren den ersten beiden durch äußere Umstände enge Grenzen gesetzt. Die Amtszeit Kirchschlägers wurde außenpolitisch von Bundeskanzler Kreisky (SPÖ) und seiner singulären Rolle im internationalen Gefüge geprägt. Waldheim wiederrum hätte angesichts eines außenpolitisch unerfahrenen Bundeskanzlers Vranitzky (SPÖ) wohl größere Möglichkeiten vorgefunden, war jedoch durch die Kontroverse um seine NS-Vergangenheit in seinen Möglichkeiten zu sehr eingeschränkt. Bezeichnenderweise zeigten die internationale Isolation Waldheims und die Bemühungen Vranitzkys, als eine Art Ersatzbundespräsident bestimmte außenpolitischen Aufgaben zu übernehmen (Horvath 2017, 125), wie wichtig der außenpolitische Aspekt im Amtsverständnis des Bundespräsidenten geworden war. Gleichzeitig verstärkte sich im Laufe der Jahrzehnte die empfundene Distanz des Amtes des Bundespräsidenten zu den Parlamentsparteien. Kirchschläger war parteilos gewesen und wurde in einer ersten großen Legitimationskrise des Parteienstaates auch zu dessen ersten Mahner (Kirchschläger 1980). Bei Waldheim wiederum war es die Regierung, vor allem die Kanzlerpartei SPÖ, die zum Staatsoberhaupt und zur Person betont auf Distanz ging. Klestil war in Folge der erste Bundespräsident, der übergroße außenpolitischen Ambitionen mitbrachte. Er begann, die ambivalenten Grenzen des Amts bewusst aus-

zureizen, zumal er eine Rollendefinition nach „französischem bzw. finnischem Vorbild" präferierte (Kloss und Rohan 2017, 99). Damit riskierte er einen offenen Bruch mit seiner Partei und deren Vorsitzenden (Schüssel 2009, 112–120, 177).

Mit den zunehmenden *Legitimationsproblemen der Parteien* kann also die Wahrscheinlichkeit steigen, dass Präsident*innen ihre Rolle uminterpretieren und sich von diesen Parteien nicht nur emanzipieren, sondern deren Kontrolle zu einem expliziten Teil des Amtsverständnisses machen. Die Ära Klestil bildet somit einen gewissen Referenzrahmen für eine mögliche Zukunft, in der ein aktivistisches Rollenverständnis auch in der Außenpolitik auf einen geschwächten Parteienstaat trifft.

Bundespräsident Fischer (2004–2016, SPÖ) wiederum war stark innenpolitisch geprägt und wurde auch von der Bevölkerung zunächst in Verbindung mit seiner jahrzehntelangen Rolle als Spitzenpolitiker der SPÖ wahrgenommen (Horvath 2017, 130). Fischer wirkte daher stärker „Hinter den Kulissen" (Heinz Nußbaumer zitiert in Horvath 2017, 129) und vertrat die Auffassung, Österreich wäre außenpolitisch stärker, wenn eine gemeinsame Position vertreten würde (Fischer 2018, 248; Horvath 2017, 129).

Mit dem Fortbestand der großen Koalition nahm die Unzufriedenheit mit der Regierungspolitik und dem etablierten politischen System deutlich zu (Heinisch und Wintersteiger 2018). Die Diskussionen um eine/n aktiven Bundespräsidenten (Bundespräsidentin), der/die Partei- und Regierungsmacht kontrollieren müsse und über den anderen politischen Akteuren stünde, gewannen im Präsidentschaftswahlkampf 2016 an Bedeutung. Gerade der lange als Favorit geltende Vertreter der FPÖ Norbert Hofer hatte sich als starker Akteur und Korrektiv zur damaligen Koalition aus SPÖ und ÖVP profilieren wollen und deutete an, unpopuläre Regierungsvorhaben blockieren zu wollen. In einer denkwürdigen Aussage zur Rolle des Bundespräsidenten meinte Hofer etwa „Sie werden sich noch wundern, was alles möglich ist" (Breitegger 2016). Im Hinblick auf Außen- und Europapolitik betraf dies im Wahlkampf die Frage, ob der Bundespräsident einen vom Parlament beschlossenen Staatsvertrag aus politischen Gründen ablehnen könnte. Die konkreten Anlassfälle waren wiederum die Handelsabkommen CETA und TTIP.

Spätestens seit den Diskussionen um einen „Rollenverzicht" (Pelinka 1994, 181) muss mitbedacht werden, dass Amtsverständnis und politische Zielsetzungen von zukünftigen Bundespräsident*innen innerhalb gewisser Schranken völlig unterschiedlich gehandhabt werden können (Pelinka 1994). Dies umfasst besonders die Außenbeziehungen des Landes, da hierbei auch die Verfassung deutlich mehr Spielraum zulässt (Fischer 2018, 248).

Kritiker dieser Sichtweise (Konrinek 2002) verweisen gerne darauf, dass das österreichische Modell des gewaltenteilenden Rechtsstaates allzu große diesbezügliche Änderungen unterbinden würde. Formal stimmt das natürlich, doch beruht diese Annahme auf einem sehr statischen Verständnis des österreichischen Parteienstaates mit stabilen Mehrheitsverhältnissen und verantwortungsvollen Akteuren im Sinne der „responsible" und nicht „responsive politics" (Mair 2009; Bardi et al. 2014). Politisch viel wahrscheinlicher ist jedoch die Vorstellungen, dass es zu ideologisch oder interessengeleiteten Allianzen zwischen einzelnen Akteuren dieser Machtblöcke

kommt oder dass Bundespräsident*innen als Power Broker zu Gunsten einer bestimmten politischen Linie auftreten, ohne dabei die Mehrheitsverhältnisse gänzlich außer Acht zu lassen.

5 Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Rollen von Bundespräsident und Bundesregierung in der Außenpolitik von Ambivalenz geprägt sind. Zum einen zeigt sich dies schon bei den verfassungsrechtlichen Kompetenzen, die einiges an Deutungsspielraum zulassen. Auch zeigt die Empirie, dass die internationale Einbettung Österreichs, gemessen an der Anzahl der Staatsverträge und den von Regierungen formulierten politischen Zielsetzungen mit Auslandsbezug, einen wesentlichen Teil der Politik bestimmt und insgesamt stark zugenommen hat. Diese Tatsache ist wahrscheinlich nicht nur den meisten Bürger*innen unbekannt, sondern scheint auch für Parteien und Abgeordnete von begrenztem Interesse zu sein. Wie die parlamentarische Praxis zeigt, werden selbst die dem Parlament eingeräumten Kontroll- und Mitbestimmungsinstrumente selten über das geforderte Minimum hinaus genutzt. Nur wenn bestimmte Themen durch die Medien eine hohe Resonanz erfahren, ändert sich dies, doch haben Regierungsakteure oft genug die Möglichkeit, die Entscheidungsarenen weitgehend zu bestimmen, oder sie versuchen über die parlamentarische Arena zusätzlich Legitimation zu erzielen.

Der Bereich der Außenpolitik unterliegt verfassungsrechtlichen Grauzonen und politischen Freiräumen, die eine noch detailliertere Analyse erfordern, als sie hier vorgenommen werden konnte. Dies ist umso wichtiger, da zwei institutionelle Aspekte besonders im Fluss sind. Dies sind zum einen die Rolle der Bundespräsident*innen als kontrollierendes Gegengewicht zu einem zunehmend fragmentierten Parteienstaat mit abnehmender Legitimität und zum anderen die stärker divergierenden Parteipositionen zur europäischen Integration. Dies bedeutet, dass in Zukunft die außen- und europapolitischen Positionen der Parteien ein Kriterium für die Unterstützung eines Bundespräsidenten oder einer Bundespräsidentin für eine bestimmte Regierungskonstellation sein können. Gleichzeitig können die europapolitische Dimension bzw. die internationale Ausrichtung in dem Sinne, mit welchen Staaten eine engere politische Zusammenarbeit angestrebt werden soll, ein wichtiges Kriterium bei der Wahl eines Bundespräsidenten (einer Bundespräsidentin) werden.

Die Einbindung Österreichs in das europäische Mehrebenensystem und die internationale Dimension vieler Politikbereiche wie Wirtschaft, Umwelt und Bildung lassen die Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik zunehmend verschwimmen. Dies spiegelt sich einerseits darin wider, dass viele dieser Bereiche nicht vom Außenministerium, sondern von Ministerien und anderen Akteuren bestimmt werden und deren Inhalte nach parteipolitischen oder partikularen Präferenzen entschieden werden. Der klassischen Trennung zwischen Außen- und Innenpolitik bzw. zwischen

national und international steht heute ein großer Bereich „intermestic" gegenüber, in dem es zu einer ständigen Wechselwirkung dieser beiden Dimensionen kommt. Institutionell erfolgte somit eine Art „Innenpolitisierung" der Außenpolitik, wobei die Bedeutung der spezifischen außenpolitischen Institutionen und Instrumentarien zugunsten innenpolitischer Kalküle und Entscheidungsprozesse abnimmt. Gleichzeitig findet Außenpolitik im engeren Bereich bei den parlamentarischen Kontrollinstanzen und Oppositionsparteien ein eher bescheidenes Interesse.

Weiterführende Quellen

Adamovich, Ludwig, Franz Cede, und Christian Prosl, Hrsg. 2017. *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*. Innsbruck: Studien Verlag.

Das Werk beleuchtet die zentrale aber auch ambivalente Rolle des Bundespräsendeten aus verschiedenen rechtlichen und politischen Perspektiven. Es zeigt auch die zunehmende Verzahnung der innern- wie außenpolitischen Funktion und dessen Veränderung über die Zeit.

Müller, Andreas, und Werner Schroeder, Hrsg. 2017. *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge. Perspektiven aus Österreich und der Schweiz*. Wien: Facultas.

Die intensiven Debatten über den Abschluss einer neuen Generation internationaler Handelsabkommen wie TTIP und CETA haben das Interesse an der Mitwirkung von Parlamenten an völkerrechtlichen Vereinbarungen erneuert. In diesem Band werden diese Fragen aus der Perspektive Österreichs, der Schweiz und der EU erörtert.

Öhlinger, Theo. 1973. *Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht*. Wien/New York: Springer.

Dieses Werk stellt die erste detaillierte Auseinandersetzung mit dem Zusammenspiel von Völkerrecht und staatlichem Verfassungsrecht in Österreich dar. Es setzt sich intensiv mit den verschiedenen beteiligten Akteuren auseinander und bildet nach wie vor ein Referenzwerk.

Troy, Jodok, Hrsg. 2016. Schwerpunktheft zum Thema Außenpolitik, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2).

Diese Quelle bietet besonders eine Übersicht über die klassische Außenpolitik, die Entwicklungs- und Europapolitik, sowie eine Diskussion über die Abschwächung der früheren pro-aktiven Außen- und Vermittlungspolitik auf eine ambivalente Politik in der EU.

de Flers, Nicole Alecu. 2012. *EU foreign policy and the Europeanization of neutral states: comparing Irish and Austrian foreign policy*. London: Routledge.

Dieses Werk analysiert wie ähnliche Anreizstrukturen der europäischen Integration, vor allem in die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unterschiedliche vor allem institutionelle Effekte in Österreich und Irland hatten.

Literatur

Adamovich, Ludwig. 2017. Die Verfassungsrechtliche Stellung der Bundespräsidenten. In *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Hrsg. Ludwig Adamovich, Franz Cede, und Christian Prosl, 36–49. Innsbruck: StudienVerlag.

Auel, Katrin und Johannes Pollak. 2020. Die Wahl zum Europäischen Parlament 2019. In *Einheit in Vielfalt? Die EU im Lichte des Brexits und der Wahlen Europarechtstag 2019*, Hrsg. Christoph Grabenwarter und Erich Vranes, 247–261. Wien: MANZ.

Bardi, Luciano, Stefano Bartolini, und Alexander H. Trechsel. 2014. Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-first Century Politics. *West European Politics* 37(2):S235–S252.

Breitegger, Benjamin. 2016. Sie werden sich noch wundern, was alles möglich ist. Zeit-Online, 4. Dezember. https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/oesterreich-bundespraesidentenwahl-kandidaten-norbert-hofer-alexander-van-der-bellen.

Cede, Franz, und Christian Prosl. 2017. Die Präsidentschaftskanzlei. In *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Hrsg. Ludwig Adamovich, Franz Cede, und Christian Prosl, 109–118. Innsbruck: StudienVerlag.

Fallend, Franz, Fabian Habersack, und Reinhard Heinisch. 2018. Rechtspopulismus in Österreich: Zur Entwicklung der FPÖ. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 68(34–35):33–40.

Fischer, Heinz. 2017. Gedanken zum Amt des Bundespräsidenten. In *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Hrsg. Ludwig Adamovich, Franz Cede, und Christian Prosl, 17–35. Innsbruck: StudienVerlag.

Fischer, Heinz. 2018. Bundespräsident und Außenpolitik. In *Europa, Demokratie, Ökumene, Kultur: Festschrift für Raoul Kneucker*, Hrsg. Gertraud Diem-Wille, Ludwig Nagl, Anton Pelinka, und Friedrich Stadler, 247–258. Wien: Böhlau.

Frölichsthal, Georg. 2017. Einige verfassungsrechtliche Kompetenzen des Bundespräsidenten in der Praxis. In *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Hrsg. Ludwig Adamovich, Franz Cede, und Christian Prosl, 50–67. Innsbruck: StudienVerlag.

Frölichsthal, Georg, und Christian Prosl. 2017. Weitere Tätigkeitsbereiche des Bundespräsidenten. In *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Hrsg. Ludwig Adamovich, Franz Cede, und Christian Prosl, 68–78. Innsbruck: StudienVerlag.

Griglio, Elena. 2021. *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*. Oxford: Hart.

Heinisch, Reinhard. 2002. *Populism, Proporz, Pariah: Austrian Political Change, Its Causes and Repercussions.* Huntington, NY: Nova Science.

Heinisch, Reinhard, und Mario Wintersteiger. 2018. Die Zukunftsfähigkeit der österreichischen Demokratie. Demokratiepolitische Herausforderungen in Gegenwart und Zukunft. In *Festschrift 100 Jahre Erste Republik*, Hrsg. Katharina Weiser, 47–76. Salzburg: Jan Sramek.

Horvath, Elisabeth. 2017. Das Amtsverständnis einiger bisheriger Amtsträger – Eine journalistische Betrachtung. In *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Hrsg. Ludwig Adamovich, Franz Cede, und Christian Prosl, 121–131. Innsbruck: StudienVerlag.

Leitl¸ Christoph. 2017. Die Vertretung der Österreichischen Wirtschaftsinteressen im Ausland. In *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Hrsg. Ludwig Adamovich, Franz Cede, und Christian Prosl, 104–108. Innsbruck: StudienVerlag.

Kelsen, Hans, Georg Froehlich, und Adolf Merkl. 1922. *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*. Wien: Deuticke.

Kirchschläger, Rudolf. 1980. Sümpfe und saure Wiesen sollen trocken gelegt werden. Deutliche Anmerkungen von Bundespräsident Kirchschläger am 29. August 1980 zum AKH-Skandal.

Ö1-Mittagsjournal zum 70. Geburtstag, 20. März 1985. https://www.mediathek.at/unterrichts-materialien/suche/detail/atom/1363E25A-054-00174-000007E8-136311B9/pool/BWEB/.
Kloss, Alfons, und Albert Rohan. 2017. Der Bundespräsident und die Außenpolitik. In *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Hrsg. Ludwig Adamovich, Franz Cede, und Christian Prosl, 95–103. Innsbruck: StudienVerlag.
Konrath, Christoph. 2017. Parlamentarische Opposition in Österreich: Recht und Praxis in Zeiten eines fragmentierten Parteiensystems. *Zeitschrift für Parlamentssfragen* 48(3):557–574.
Konrath, Christoph, und Iris Murer. 2013. Die Mitwirkung des Nationalrates in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus. In *Öffentliches Recht. Jahrbuch 2013*, Hrsg. Gerhard Baumgartner, 351–395. Wien-Graz: NWV.
Konrath, Christoph, und David Liebich. 2014. Interparlamentarische Zusammenarbeit in der EU. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 69:315–350.
Konrath, Christoph, Johannes Pollak, und Peter Slominski. 2023. The Austrian Parliamentary Administration. In *Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, Hrsg. Thomas Christiansen et al. (im Erscheinen).
Konrinek, Karl. 2002. Die Stellung des Bundespräsidenten im System der obersten Staatsorgane. Ehemalige Homepage der Präsidentschaftskanzlei, 2.Oktober. https://web.archive.org/web/20021003211616/http://www.bundespraesident.at/index_other.html. Zugegriffen: 9. Apr. 2021.
Kreisky, Bruno. 1986. *Zwischen den Zeiten: Erinnerungen aus fünf Jahrzehnten*. Wien: Kremayr und Scheriau.
Kröll, Thomas. 2016. Darf der Bundespräsident den Abschluss eines Staatsvertrages aus politischen Gründen ablehnen? *Zeitschrift für Verwaltung* 41:267–275.
Manning, Bayless. 1977. The Congress, the Executive, and Intermestic Affairs. *Foreign Affairs* 557(2):306–324.
Mair, Peter. 2009. Representative versus Responsive Government. *MPIfG Working Paper* 9(8).
Miklin, Eric. 2015. The Austrian Parliament and EU Affairs: Gradually Living Up to Its Legal Potential. In: Claudia *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Hrsg. Claudia Hefftler, Christine Neuhold, Olivier Rozenberg, und Julie Smith, 389–405. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Müller, Christoph. 2012. *Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers*. Wien: Jan Sramek.
Neuhold, Christine, und Barbara Blümel. 2007. The Parliament of Austria: A 'Normative Tiger'? In *National Parliaments and the European Union*, Hrsg. Olaf Tans, Carla Zoethout, und Jit Peters, 142–160. Leiden: Europa Law Publishing.
Öhlinger, Theo. 1973. *Der völkerrechtliche Vertrag im staatlichen Recht. Eine theoretische, dogmatische und vergleichende Untersuchung am Beispiel Österreichs*. Wien: Springer.
Öhlinger, Theo. 2011. Die Mitwirkung des Parlaments am Abschluss völkerrechtlicher Verträge in Österreich. In *Verfassung – Völkerrecht – Kulturgüterschutz. Festschrift für Wilfried Fiedler zum 70. Geburtstag*, Hrsg. Michaela Wittinger, Rudolf Wendt, und Georg Ress, 629–644. Berlin: Duncker & Humblot.
Öhlinger, Theo. 2013. Artikel 23j B-VG. In *Bundesverfassungsrecht*, Bd. 2, 11. Aufl. Hrsg. Karl Korinek und Michael Holoubek. Wien: Verlag Österreich.
Öhlinger, Theo, und Harald Eberhard. 2019. *Verfassungsrecht*, 12. Aufl. Wien: Facultas.
Öhlinger, Theo, und Christoph Konrath. 2013a. Die neue Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. In *Festschrift für Bernhard Raschauer zum 65. Geburtstag*, Hrsg. Daniel Ennöckl, Nicolas Raschauer, Eva Schulev-Steindl, und Wolfgang Wessely, 339–420. Wien: Jan Sramek.
Öhlinger, Theo, und Christoph Konrath. 2013b. Artikel 23e B-VG. In *Bundesverfassungsrecht*, Bd. 2, 11. Aufl. Hrsg. Karl Korinek und Michael Holoubek. Wien: Verlag Österreich.

Parlament 2016. Stenographisches Protokoll der parlamentarischen Enquete zum Thema „CETA (Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen Kanada und der EU) und TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership/Transatlantisches Freihandelsabkommen) am 14.9.2016, III-305 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen der XXV. Gesetzgebungsperiode.

Parlamentsdirektion. 2020. *Jahresbericht des Nationalrates 2020*. Wien: Parlamentsdirektion.

Pelinka, Anton. 1994. Nicht schon wieder Weimar: Zur Sehnsucht nach einem starken Bundespräsidenten. *Journal für Rechtspolitik* 3:180–185.

Pieper, Stefan Ulrich. 2017. Vergleichende Aspekte – Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Bundespräsidenten. In *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Hrsg. Ludwig Adamovich, Franz Cede, und Christian Prosl, 79–94. Innsbruck: StudienVerlag.

Pollak, Johannes, und Peter Slominski. 2009. Zwischen De- und Reparlamentarisierung – Der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 38(2):193–212.

Profil. 2004. Hofburgwahl: Der unmögliche Job. Profil, 3. April. https://www.profil.at/home/hofburgwahl-der-job-78737.

Ranacher, Christian. 2017. Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates am Abschluss von Staatsverträgen. In *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge*, Hrsg. Andreas Müller und Werner Schroeder, 9–24. Wien: Facultas.

Raunio, Tapio. 2014. Legislatures and Foreign Policy. In *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Hrsg. Shane Martin, Thomas Saalfeld, und Kaare Strøm, 543–566. Oxford: Oxford University Press.

Schüssel, Wolfgang. 2009. *Offengelegt*. Salzburg: Ecowin.

Seidl, Conrad. 2021. Meinungen zu Bundespräsident Van der Bellen. Der Standard, 11. Januar. https://www.derstandard.de/story/2000122896450/umfrage-lob-fuer-van-der-bellens-amtsfuehrung.

Stavridis, Stelios. 2021. Parliamentary Diplomacy. *Journal of Legislative Studies* 1(2). 227-269.

Stöger, Karl. 2012. Der Vorbehalt zum völkerrechtlichen Vertrag und die Gewaltenteilung. *Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012(1):1–13.

Rotter, Manfred. 1980. Die Staatsverträge. In *Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Hrsg. Herbert Schambeck, 771–797. Berlin: Duncker & Humblot.

Tsebelis, George. 2002. *Veto players: How political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wagner, Wolfgang. 2017. Parliaments in Foreign Policy. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Hrsg. Patrick Haney et al. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.461.

Wittmann, Heinz. 1983. Die Rolle des Parlaments und der Parteien in der Außenpolitik. In *Außenpolitik und Demokratie in Österreich*, Hrsg. Renate Kicker, Andreas Khol, und Hanspeter Neuhold, 111–142. Salzburg: Wolfgang Neugebauer.

Zemanek, Karl. 2004. Das Völkervertragsrecht. In *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, 4. Aufl. Hrsg. Hanspeter Neuhold, Waldemar Hummer, und Christoph Schreuer, 51–84. Wien: Manz.

Reinhard Heinisch ist Professor für vergleichende österreichische Politik und Leiter des Fachbereichs Politikwissenschaft an der Universität Salzburg. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf der vergleichenden Populismus- und Demokratieforschung. Arbeiten zu diesen Themenbereichen wurden in Fachzeitschriften wie Journal of Common Market Studies, Party Politics, oder West European Politics veröffentlicht. Seine jüngsten Buchveröffentlichung sind The People and the

Nation (Routledge 2019), Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie (Böhlau 2020), und Political Populism (2021).

Dr. Christoph Konrath ist Abteilungsleiter im Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftlichen Dienst der Parlamentsdirektion. Er ist Gastlektor an den Universitäten Salzburg und Wien. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit der Theorie und Praxis von Parlamenten, Demokratie und Verfassungsrecht und Gesetzgebung. Er ist Mitherausgeber des International Journal of Parliamentary Studies.



Die politischen Parteien

Laurenz Ennser-Jedenastik

Zusammenfassung

In der Außenpolitik gilt oft die Norm der Überparteilichkeit: Parteipolitik habe an der Staatsgrenze zu enden. Demgegenüber steht die Erwartung, dass Parteien im Wettbewerb ihre programmatischen Unterschiede betonen. In diesem Spannungsfeld untersucht dieser Beitrag die österreichische Außenpolitik seit 1945. Zwar herrscht tatsächlich mehr Konsens als in anderen Bereichen, doch treten auch deutliche ideologische Unterschiede zutage. Im Zeitverlauf steigt bei den Parteien vor allem das Interesse an Europapolitik, während verteidigungspolitische Fragen an Bedeutung verlieren.

1 Einleitung

„Politics stops at the water's edge." So rechtfertigte Arthur Vandenberg, Ende der 1940er republikanischer Vorsitzender des außenpolitischen Ausschusses im US-Senat, seine Kooperation mit der demokratischen Truman-Regierung, die den Weg für die Gründung der North Atlantic Treaty Organization (NATO) ebnete (Hill 1975). Vandenbergs Ausspruch formuliert die Erwartung, dass Parteipolitik an der Staatsgrenze zu enden habe. Sobald es um die Beziehungen zu anderen Staaten geht, müssen innenpolitische Differenzen hintangestellt werden.

Die Außenpolitik sei demnach keine Arena für das Austragen parteipolitischer Konflikte. Schließlich hat Außenpolitik die Beziehungen von Staaten untereinander oder

L. Ennser-Jedenastik (✉)
Institut für Staatswissenschaft, Universität Wien, Wien, Österreich
E-Mail: laurenz.ennser@univie.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_4

zwischen Staaten und internationalen Organisationen zum Gegenstand. Sie spielt sich daher typischerweise zwischen staatlichen Akteuren (oft Regierungen) unterschiedlicher Länder ab (Waltz 2008), deren Aufgabe es ist, die Interessen eines Staates gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen vertreten.

Dieser Erwartung liegt die Prämisse zugrunde, die außenpolitischen Präferenzen eines Staates wären homogen und langfristig stabil. Regierungen könnten international dementsprechend als kohärente Akteure auftreten, und welche Parteienkonstellation an der Regierung ist, sollte wenig Auswirkungen auf außenpolitischen Kurs eines Landes haben.

Dieser Perspektive kann man entgegenhalten, dass in pluralistischen politischen Systemen naturgemäß umstritten ist, was *die Interessen* eines Staates sind. Zwischen innerstaatlichen politischen Akteuren kann es legitimerweise große Auffassungsunterschiede darüber geben, welche außenpolitischen Prioritäten eine Regierung setzen soll und welche Positionen sie dabei zu vertreten hat (Trubowitz 1998). Wenn politische Parteien diese Auffassungsunterschiede in ihren Programmen ausformulieren und damit in eine demokratische Auseinandersetzung treten, wird Außenpolitik zum Gegenstand des innenpolitischen Wettbewerbs – genauer gesagt: des Parteienwettbewerbs (Budge und Farlie 1983; Green-Pedersen 2007). Folglich können Regierungswechsel auch zu Änderungen des außenpolitischen Kurses eines Staates führen (DeLaet und Scott 2006; Thérien und Noel 2000).

Der Zweck dieses Kapitels ist es, die Rolle der Außenpolitik im österreichischen Parteienwettbewerb zu beleuchten. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Welchen Stellenwert nimmt Außenpolitik in der Programmatik der Parteien ein? Welche Konfliktlinien strukturieren ihre außenpolitischen Positionierungen? Welche Veränderungen erfährt die außenpolitische Programmatik der Parteien im Zeitverlauf? Und wie sehr schlägt sich Parteipolitik in der Personalpolitik der Parteien bei der Rekrutierung der Außenminister*innen der Zweiten Republik nieder?

Eine Inhaltsanalyse von Wahlprogrammen seit 1945 zeigt, dass sich der außenpolitische Diskurs stark verändert hat: Sicherheit- und verteidigungspolitische Themen (z. B. Neutralität, Ost-West-Konflikt, Landesverteidigung) haben im Zeitverlauf etwas an Bedeutung eingebüßt, während Fragen der Europäischen Integration (Beitritt zur Europäischen Union, Euro-Einführung, EU-Erweiterungen) ab den 1990er-Jahren deutlich mehr an Aufmerksamkeit bekommen. Vergleicht man über die einzelnen Parteien, dann zeigt sich, dass etwa die Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ) in ihren Wahlprogrammen überdurchschnittlich stark über verteidigungspolitische Themen spricht, während die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ), Grüne und liberale Parteien mehr Fokus auf die Europapolitik legen als andere Parteien.

Im parlamentarischen Abstimmungsverhalten zeigen sich höhere Konsensraten bei Abstimmungen zu Staatsverträgen als bei Gesetzesvorschlägen. Vor allem die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) trägt auch als Oppositionspartei die großen außenpolitischen Linien der Regierung mit. Bei FPÖ und Grünen gibt es in Oppositionsphasen hingegen eine etwas ausgeprägtere Kontra-Haltung. Bei den großen Marksteinen

der österreichischen Außenpolitik gibt es typischerweise einen breiten Konsens der Mitte, hauptsächlich getragen von SPÖ und Österreichischer Volkspartei (ÖVP). Ablehnung kommt, wenn, dann von den meist kleineren Parteien in Opposition (KPÖ, FPÖ und Grüne).

Im nun folgenden Hauptteil des Beitrags wird zunächst die Analyse der Wahlprogramme durchgeführt. Auf eine Beschreibung der wichtigsten außenpolitischen Konfliktlinien in der Zweiten Republik folgt dann eine Untersuchung des parlamentarischen Abstimmungsverhaltens. Zum Schluss wird noch die Rekrutierung von Außenminister*innen durch die österreichischen Parteien seit 1945 beleuchtet.

2 Außenpolitik in den Wahlprogrammen der Parteien

Wahlprogramme sind eine der meistgenutzten Quellen für die Analyse des Parteienwettbewerbs (Klingemann et al. 2006; Volkens et al. 2013). Einer ihrer großen Vorzüge ist, dass sie ex post Längsschnittsanalysen erlauben und oft umfassend über programmatische Standpunkte von Parteien Auskunft geben (Dolezal et al. 2012). Im Folgenden wird auf die Wahlprogramm-Daten der Austrian National Election Study (AUTNES) zurückgegriffen, die mit einem feingliedrigen Kodierschema die thematischen Aussagen in Wahlprorammen der Parlamentsparteien zu allen Nationalratswahlen seit 1945 erfasst (Dolezal et al. 2014, 2016). Für die Darstellung werden allgemeine außenpolitische von europapolitischen und verteidigungspolitischen Themen unterschieden. Unter erstere fallen beispielsweise Aussagen zu internationaler Kooperation, internationalen Organisationen, Staatsvertrag, Beziehungen zu einzelnen Staaten, Globalisierung, Welthandel oder Entwicklungszusammenarbeit. Unter „Europäische Integration" werden hingegen etwa Aussagen zum Beitritt, zu Vertiefungs- und Erweiterungsschritten der Europäischen Union (EU), Binnenmarkt, Währungsunion, EU-Institutionen, Forderungen nach stärkerer Vergemeinschaftung einzelner Politikbereiche oder der Rückführung von Kompetenzen auf die nationale Ebene subsumiert. Die Kategorie der Verteidigungspolitik enthält unter anderem Aussagen zu Krieg und Frieden, Neutralität, Militärbündnissen, Bundesheer, Wehrpflicht und Rüstung.

Abb. 1 zeigt den Anteil der Aussagen in den Wahlprogrammen zu diesen drei Kategorien. In der Regel bewegen sich diese Themenbereiche im einstelligen Prozentbereich, nur in Ausnahmefällen (etwa SPÖ 1945, FPÖ 1970 und 2019) werden die Werte zweistellig.[1] Dabei muss aber bedacht werden, dass Wahlprogramme – besonders

[1] Daten des Manifesto Projects (Volkens et al. 2013) zeigen, dass Österreich hier im westeuropäischen Durchschnitt liegt (basierend auf der Summe der Codierkategorien 101, 102, 103, 106, 107 und 109). Deutlich höher ist der durchschnittliche Anteil von Außenpolitik an den Wahlprogrammen in Ländern wie den USA, Japan oder Nordirland. Auch bei Verteidigungspolitik (Codierkategorien 104 und 105) und Europapolitik (Codierkategorien 108 und 110) liegen die österreichischen Parteien etwa im westeuropäischen Mittel.

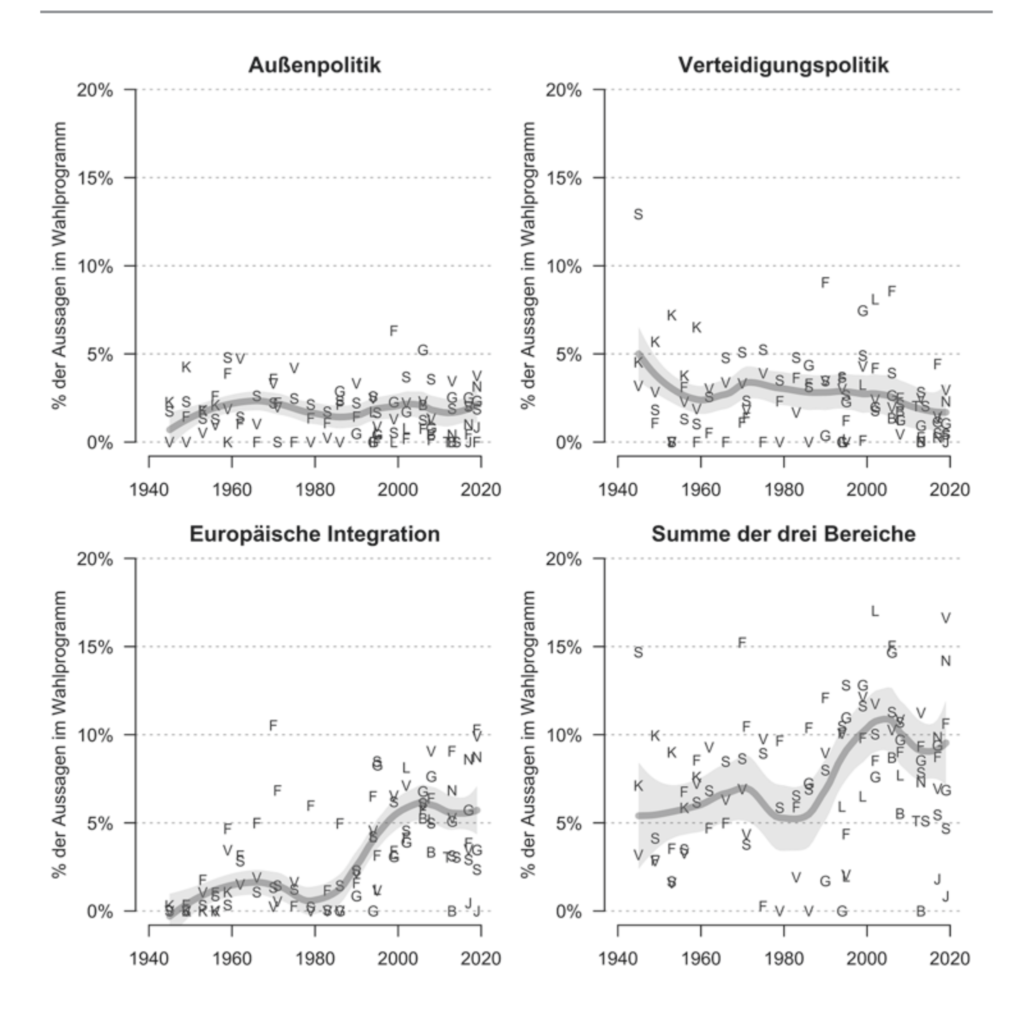


Abb. 1 Außenpolitik, Europäische Integration und Verteidigungspolitik in den Wahlprogrammen der Parteien, 1945 bis 2019. Anmerkung: S = SPÖ, V = ÖVP, F = VdU/FPÖ, G = Grüne, L = Liberales Forum, B = BZÖ, T = Team Stronach, N = Neos, J = Liste Pilz/Jetzt. Trend = lokalpolynome Regressionen mit 95-%-Konfidenzintervallen, gewichtet nach dem Stimmenanteil der Parteien. (Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Wahlprogramme der Parteien)

in jüngeren Jahrzehnten – oft umfangreiche Dokumente sind, die auf dutzenden oder gar hunderten Seiten eine große programmatische Breite abdecken (Dolezal et al. 2012). Während in Summe innenpolitische Themen naturgemäß dominieren (vor allem Wirtschaft, Soziales und Bildung), sind außen-, europa- und verteidigungspolitische Inhalte dem zwar untergeordnet, aber keineswegs marginal.

Die geglätteten Trendlinien in Abb. 1 erfassen die Entwicklung über die Zeit abseits einzelner Ausreißer. Für die allgemeine Außenpolitik ist keine klare Tendenz zu erkennen. Über den gesamten Zeitraum der Zweiten Republik nimmt das Thema meist

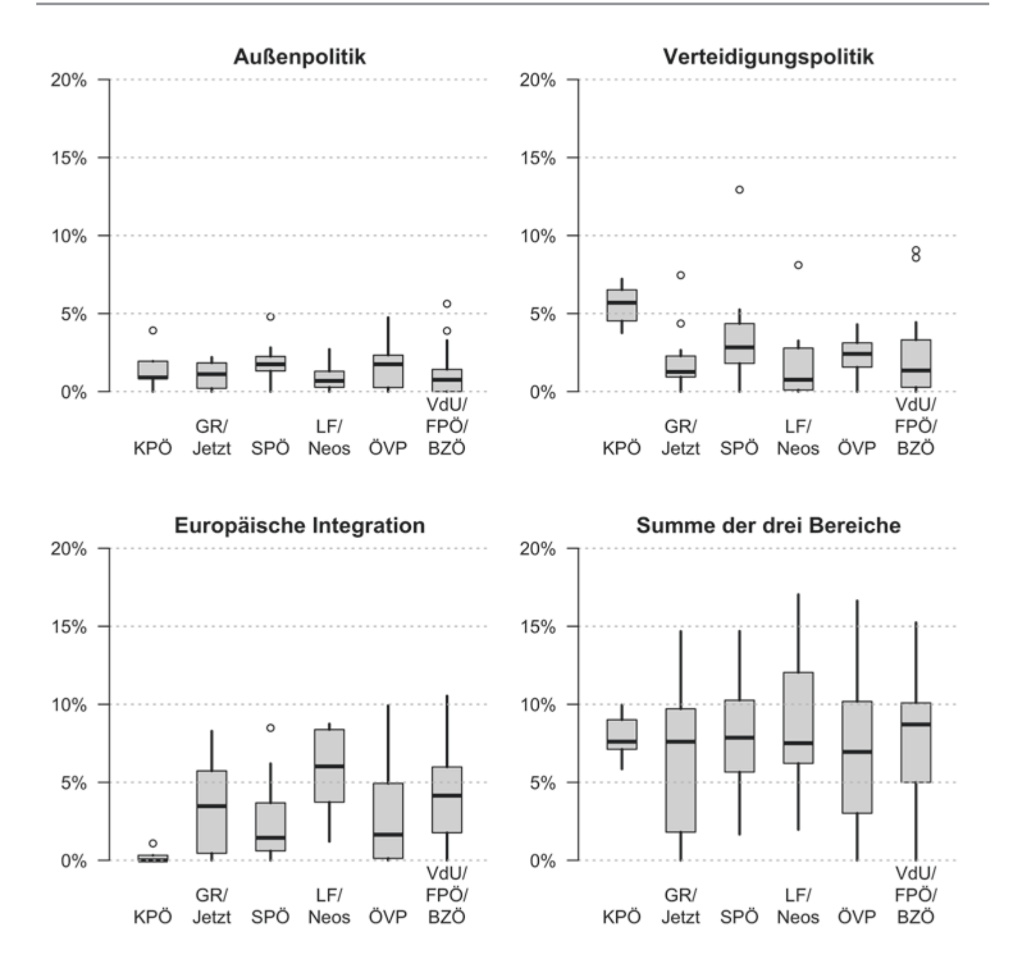
zwei bis drei Prozent des Platzes in Wahlprogrammen ein. Anders die Verteidigungspolitik, wo ein Abwärtstrend sichtbar wird; das ist insofern verständlich, als unmittelbar nach 1945 Themen wie die Neutralität, später dann der Ost-West-Konflikt von existenzieller Bedeutung für die junge Republik waren. Mit der Wiedererlangung der vollen Souveränität 1955 beziehungsweise dem Fall des Eisernen Vorhangs nahm die Bedeutung dieser Themen ab und demnach sank auch ihr Anteil an den Wahlprogrammen der Parteien.

Komplett gegenläufig dazu ist die Entwicklung im Bereich Europäische Integration. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten ist dieses Thema kaum in den Wahlprogrammen der Parteien präsent. Eine Ausnahme von dieser Regel bildet die FPÖ, die in den Sechzigern und Siebzigern deutlich mehr Augenmerk auf Europapolitik legt als die anderen Parteien – und dabei durchwegs integrationsfreundliche Positionen vertritt. Um 1960 verzeichnen auch andere Parteien (vor allem ÖVP und SPÖ) eine kurzfristig erhöhte Bedeutung des Themas. In diese Zeit fallen die ersten konkreten Bestrebungen Österreichs nach einem Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die im weiteren Verlauf am Veto Italiens (begründet im nicht beigelegten Südtirol-Konflikt) und an einer kritischen Haltung Frankreichs scheitern.

Hochkonjunktur bekommen europapolitische Fragen dann erst wieder ab Ende der Achtzigerjahre im Zuge der beginnenden Beitrittsdiskussion, die dann Mitte der Neunziger ihren positiven Abschluss findet. Seither haben Fragen der Europäischen Integration einen festen Platz in der Programmatik der Parteien – nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die Positionen zwischen EU-freundlichen und EU-skeptischen Parteien stärker ausdifferenziert haben (Kriesi et al. 2006).

Verdrängt der verstärkte Fokus auf die europäische Dimension ab den 1990ern die Verteidigungspolitik von der Tagesordnung? Die Korrelation zwischen den beiden Anteilen an den Wahlprogrammen ist schwach negativ ($r = -0.11$), allerdings spricht Abb. 1 bei genauerer Betrachtung dagegen. Hier sieht man, dass Anstieg der europapolitischen Thematik sehr abrupt passiert, der Rückgang verteidigungspolitischer Inhalte hingegen eher sukzessive. Ein guter Teil der Abnahme im Prozentanteil verteidigungspolitischer Thematiken geschieht auch schon in den ersten Nachkriegsjahrzehnten, bevor europapolitische Fragen stark an Bedeutung gewinnen. Für die Summe der drei Politikbereiche ergibt sich daher auch eine klare Zunahme: von rund fünf bis sechs Prozent nach 1945 auf knapp zehn Prozent in der Zeit seit dem EU-Beitritt.

Kollabiert man die Zeitdimension und lenkt das Augenmerk auf die Parteidifferenzen in der Betonung außen-, verteidigungs- und europapolitischer Themen (siehe Abb. 2), dann treten auch hier relevante Unterschiede zutage. Für die allgemeine Außenpolitik lassen sich noch kaum Unterschiede zwischen den Parteien feststellen. Bei dieser Themenkategorie gibt es also weder klare Zeittrends noch starke Parteidifferenzen. In der Verteidigungspolitik hingegen treten deutliche Parteimuster zutage. Die höchsten Anteile finden wir in den Programmen der KPÖ, gefolgt von SPÖ und ÖVP. Deutlich niedriger sind die Werte von liberalen, grünen und rechten Parteien. Diese Partei-



Anmerkung: Die Boxplots geben die Verteilung der Anteilswerte des jeweiligen Themenbereichs pro Partei oder Parteienfamilie wieder. Die waagrechten schwarzen Linien sind die Mediane dieser Verteilung und die grauen Boxen stellen den Bereich zwischen erstem (25%) und drittem (75%) Quartil dar.

Abb. 2 Außen-, Verteidigungspolitik und Europäische Integration in den Wahlprogrammen der Parteien, Vergleich über Parteien(-familien). Anmerkung: Die Boxplots geben die Verteilung der Anteilswerte des jeweiligen Themenbereichs pro Partei oder Parteienfamilie wieder. Die waagrechten schwarzen Linien sind die Mediane dieser Verteilung und die grauen Boxen stellen den Bereich zwischen erstem (25 %) und drittem (75 %) Quartil dar. (Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Wahlprogramme der Parteien)

differenzen spiegeln stark den Zeittrend wider: Jüngere Parteien haben tendenziell niedrigere Werte, während länger existierende Parteien höhere Werte aufweisen.

Bei Fragen der Europäischen Integration hingegen zeigt sich ein anderes Bild. Hier weisen die Parteien mit den exponiertestes Pro- beziehungsweise Anti-Integrations-positionen die höchsten Anteilswerte auf, nämlich FPÖ, Grüne und Liberales Forum/ Neos. Die niedrigsten Anteile finden sich neben der KPÖ bei SPÖ und ÖVP. Auch hier sind die Ergebnisse zum Teil auf die starke Zeitkonjunktur in der Bedeutung europapolitischer Fragen zurückzuführen. Schließlich fallen die Wahlprogramme jüngerer Parteien zur Gänze in einen Zeitraum, in dem die Europathematik insgesamt stark an Bedeutung gewonnen hat.

Summiert man aber die drei Politikbereiche, dann ergibt sich ein erstaunlich ausgeglichenes Bild: Im Aggregat nehmen Außen-, Verteidigungs- und Europapolitik über die Parteien hinweg im Schnitt sieben bis acht Prozent des Raumes in den Wahlprogrammen ein. Keine Partei sticht also besonders stark hervor, wie das im Sinne einer Themenführerschaft (*issue ownership*) etwa in der Umweltpolitik (Grüne), Zuwanderungspolitik (FPÖ), Sozialpolitik (SPÖ) oder Wirtschaftspolitik (ÖVP) oft der Fall ist (Wagner und Meyer 2015). Der Parteienwettbewerb schlägt sich bei außen-, verteidigungs- und europapolitischen Themen also weniger stark darin nieder, dass die Parteien diesen Inhalten unterschiedlich große Bedeutung beimessen, sondern in den konkreten inhaltlichen Positionen, die sie einnehmen. Im nächsten Abschnitt wird versucht, die wichtigsten Konfliktlinien, die sich dadurch zwischen den Parteien ergeben, nachzuzeichnen.

3 Außenpolitik als innenpolitische Konfliktlinie in der Zweiten Republik

Die Außenpolitik der Zweiten Republik ist die eines zuerst besetzen, danach neutralen Kleinstaates, dessen Gestaltungsspielraum maßgeblich von weltpolitischen Konstellationen (Ost-West-Konflikt, Fall des Eisernen Vorhangs, Europäischer Integrationsprozess) und Beziehungen zu einzelnen (Nachbar-)Staaten (Ungarnkrise, Südtirol-Konflikt, Zerfall Jugoslawiens) abhängig ist (Gehler 2005, 21–139). Wiewohl besonders zwischen den traditionellen Groß- und Regierungsparteien SPÖ und ÖVP besonders unmittelbar nach 1945 in vielen Bereichen Konsens über die Eckpunkte der österreichischen Außenpolitik herrschte (Kramer 2006, 809), wurden außenpolitische Fragen dennoch immer wieder zum Gegenstand innenpolitischer Konflikte.

Große Einigkeit bestand in den ersten Nachkriegsjahren darüber, die vollständige Souveränität Österreichs wiederherzustellen (Stourzh und Müller 2020, 19–82). Der Staatsvertrag von 1955 wurde demnach auch einstimmig im Nationalrat verabschiedet – wie zuvor schon der Beitritt zu den Vereinten Nationen und die Genfer Flüchtlingskonvention (siehe auch Tab. 2 unten). Doch soll das beträchtliche Ausmaß an Konsens zwischen den beiden Großparteien nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in den ersten Nachkriegsjahrzehnten in Fragen der Neutralität, der Positionierung im Ost-

West-Konflikt und der Annäherung an die Europäischen Gemeinschaften teils deutliche Auffassungsunterschiede im parlamentarischen Spektrum gab. Vor allem die kleineren Parteien an den ideologischen Rändern nahmen hier exponiertere Positionen ein. Die FPÖ beziehungsweise der Verband der Unabhängigen (VdU) als Vorläuferorganisation sahen die österreichische Neutralität äußerst skeptisch und traten für eine verstärkte Westintegration (inklusive Beitritt zur EWG) ein. Eine Wurzel dieser Position war der freiheitliche Deutschnationalismus, der eine stärkere Bindung an Deutschland wünschenswert erscheinen ließ (Reiter 2019, 258). Im scharfen Gegensatz dazu vertrat die KPÖ (bis 1959 im Nationalrat vertreten) betont moskaufreundliche Positionen (Mugrauer 2020, 489–500) und lehnte aus dieser Motivlage heraus etwa Österreichs Beitritt zum General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) und zum Europarat ab (und äußerte sich auch betont skeptisch gegenüber dem Marshallplan).

Die global ausgerichtete und aktivistische Außenpolitik der SPÖ-Alleinregierungen unter Bruno Kreisky ab 1970 wurde wiederholt von der ÖVP kritisiert (Stifter 2003). Beispielhaft dafür war die Mobilisierung gegen das Konferenzzentrum auf dem Areal des Vienna International Center („Uno-City“), die im bisher erfolgreichsten Volksbegehren der Zweiten Republik (26 % Beteiligung) mündete. Die Volkspartei forderte eine stärker auf österreichische Kerninteressen und damit den europäischen Raum fokussierte Politik (Kramer 2006, 819–820).

Spätestens mit der Neuauflage der großen Koalition ab 1987 vollzog sich dieser Politikwechsel auch. Folglich rückte – auch befördert durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und der anderen kommunistischen Regime Osteuropas – eine Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften stärker ins Zentrum außenpolitischer Aktivität (Kramer 2016). Der Beitrittsprozess und die darauffolgenden Integrationsschritte ordnete die Positionierungen der österreichischen Parteien zum Europäischen Integrationsprozess neu. Zunächst überwanden SPÖ und ÖVP verbleibende neutralitätspolitische Zweifel gegenüber dem EU-Beitritt. In weiterer Folge wandelte sich die jahrzehntelang pro-europäische FPÖ zu einer EU-skeptischen Partei, während die Grünen nach 1995 von entschiedenen Beitrittsgegnern zu klaren EU-Befürwortern wurden (Dolezal 2005, 2016).

4 Außenpolitische Abstimmungskoalitionen im Nationalrat

Außenpolitik nimmt im parlamentarischen Geschehen für gewöhnlich eine Nebenrolle ein. Das liegt auch daran, dass die wichtigsten politischen Konflikte, die parlamentarisch ausgetragen werden und dementsprechend öffentliche Aufmerksamkeit erlangen, in den Bereich der Gesetzgebung fallen, die sich naturgemäß auf innenpolitisch relevante Themen beschränkt (siehe etwa Tálos und Kittel 2001). Jedoch kommt dem Parlament laut Artikel 50 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) eine wichtige außenpolitische Rolle zu, nämlich die Zustimmung zu Staatsverträgen, die „gesetzändernden oder gesetzesergänzenden Inhalt“ haben oder die „vertraglichen Grundlagen der Europäischen

Union“ ändern (zusätzlich sieht das B-VG in Artikel 16 für die Länder die Möglichkeit vor, Staatsverträge mit Nachbarstaaten abzuschließen).

Seit Jänner 1996 (Beginn der XX. Gesetzgebungsperiode und Beginn des digital dokumentierten Abstimmungsverhaltens) wurden im Parlament etwas über 900 Staatsverträge beschlossen (Stand Ende Mai 2021), was im Schnitt etwa drei Dutzend Staatsverträgen pro Jahr entspricht. Von diesen gut 900 Staatsverträgen wurden 71 % im Nationalrat einstimmig beschlossen. Wiewohl diese Einstimmigkeitsquote deutlich über jener für Gesetzesbeschlüsse liegt (ca. 30 bis 40 % im Schnitt der letzten 20 Jahre) (Müller und Jenny 2004), zeigt diese Zahl doch, dass – frei nach Arthur Vandenberg – parteipolitische Differenzen nicht immer an der Staatsgrenze enden. Außenpolitik ist demnach beileibe kein Feld, wo unter den parlamentarischen Fraktionen stets Konsens herrscht. Zwar sind außenpolitische Fragen nach diesem Maßstab weniger konfliktbeladen als innenpolitische, aber keineswegs nur konsensual.

Im Zeitverlauf variiert das Ausmaß an Konsens auch beträchtlich (siehe Abb. 3). Im Laufe der letzten 25 Jahre schwankte die jährliche Einstimmigkeitsquote bei Abstimmungen über Staatsverträge zwischen 42 (2016) und 96 (2004) Prozent. Besonders zur Regierungszeit großer Koalitionen aus SPÖ und ÖVP (vor 2000 und von 2007 bis 2017) herrscht ein größeres Ausmaß an Dissens.

Wie Tab. 1 zeigt, ist dieses Muster leicht durch Unterschiede im Verhalten mancher Parteien in Regierung und Opposition erklärbar. Regierungsparteien stimmen praktisch immer geschlossen für Staatsverträge (schließlich werden diese durchwegs als

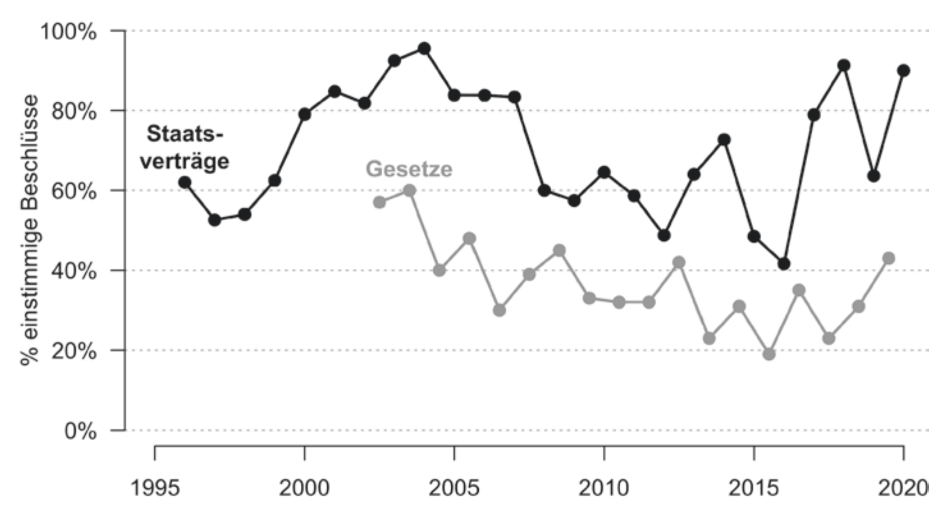


Abb. 3 Anteil einstimmig beschlossener Gesetze und Staatsverträge im Nationalrat. Anmerkung: Jährliches N zwischen 11 und 68 für Staatsverträge (Median = 37). (Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Abstimmungen im österr. Nationalrat)

Tab. 1 Zustimmungsraten bei Abstimmungen über Staatsverträge im Nationalrat. (Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Abstimmungsergebnissen auf www.parlament.gv.at; inklusive vier namentliche Abstimmungen (d. h. ohne Angaben über Abstimmungsverhalten der Klubs). Als Zustimmung wird nur gewertet, wenn der *gesamte* Parlamentsklub zustimmt (besonders bei Grünen und FPÖ gibt es einige Abstimmungen, wo Teile des Klubs dafür und Teile dagegen stimmen. Regierungsparteien grau hinterlegt)

GP	Zeit-raum	N	Ein-stimmig	ÖVP	SPÖ	FPÖ	Grüne	BZÖ	TS	Neos	Jetzt
XX	1996–99	197	57 %	**100 %**	**100 %**	71 %	78 %	-	-	-	-
XXI	1999–02	149	82 %	**100 %**	99 %	**100 %**	82 %	-	-	-	-
XXII	2002–06	188	89 %	**100 %**	97 %	**98 %**	92 %	-	-	-	-
XXIII	2006–08	50	74 %	**98 %**	**100 %**	82 %	90 %	94 %	-	-	-
XXIV	2008–13	172	58 %	**100 %**	**100 %**	66 %	88 %	72 %	98 %	-	-
XXV	2013–17	86	60 %	**100 %**	**100 %**	80 %	81 %	-	85 %	95 %	-
XXVI	2017–19	34	82 %	**100 %**	85 %	**100 %**	-	-	-	100 %	82 %
XXVII	2019–05/21	27	85 %	**100 %**	100 %	85 %	**100 %**	-	-	100 %	-

Regierungsvorlagen eingebracht und benötigen somit einhellige Unterstützung im Ministerrat). Interessant ist daher vor allem, wie die Opposition sich verhält – und hier treten relevante Unterschiede zwischen den Parteien zutage: Während etwa die SPÖ auch in Oppositionsphasen hohe Zustimmungsraten zu Staatsverträgen zeigt, stimmen FPÖ, Grüne und andere „traditionelle Oppositionsparteien" (mit Ausnahme von Neos) seltener zu – außer sie nehmen die Regierungsrolle ein. Die Regierungsbeteiligungen von FPÖ/BZÖ und Grünen (2000–07; ab 2017) dämpfen somit den parlamentarisch ausgedrückten Dissens und erzeugen in Folge höhere Einstimmigkeitsquoten.

Vereinzelt kommt es sogar dazu, dass die Opposition geschlossen gegen einen Staatsvertrag stimmt. Dabei handelt es sich durchwegs um Abstimmungen, die – im Gegensatz zu vielen anderen – auch von einer breiteren öffentlichen Debatte begleitet werden. Als Beispiele seien hier Staatsverträge über Pipeline-Projekte (Nabucco), sicherheitspolitische Fragen (Europol, FACTA), Steuerübereinkommen mit der Schweiz und Liechtenstein, Abkommen zu Tier- und Pflanzenschutz sowie Fragen der nuklearen Sicherheit (Atomkraftwerk Temelín) genannt.

Tab. 2 präsentiert eine Auswahl außenpolitisch relevanter Abstimmungen der Zweiten Republik und die jeweiligen Abstimmungskoalitionen. Bei erster Betrachtung fällt auf, dass es bei allen ausgewählten Abstimmungen Konsens zwischen SPÖ und ÖVP gab – selbst, wenn sich eine der beiden Parteien in Opposition befand. Dissens gab es in den ersten Nachkriegsjahrzehnten vonseiten der FPÖ beziehungsweise des VdU, die das Neutralitätsgesetz und den Beitritt zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) aufgrund ihrer Präferenz für eine stärkere Westanbindung ablehnten, und vonseiten der KPÖ,

Tab. 2 Ausgewählte Abstimmungen zu außenpolitischen Fragen im Nationalrat. Anmerkung: Mehrere für Österreich bedeutsame Abkommen wurden nicht im Nationalrat abgestimmt, zum Beispiel das Gruber-De-Gasperi-Abkommen (1946), Österreichs Teilnahme am Marshall-Plan (1948), der Beitritt zur OEEC (1948, später OECD) oder die KSZE-Schlussakte von Helsinki (1975)

Gesetz/Staatsvertrag	Jahr	Dafür	Dagegen
Beitritt zum GATT	1951	SPÖ, ÖVP, VdU	KPÖ
Beitritt zu den Vereinten Nationen	1952	SPÖ, ÖVP, VdU, KPÖ	
Genfer Flüchtlingskonvention	1953	SPÖ, ÖVP, VdU, KPÖ	
Neutralitätsgesetz	1955	SPÖ, ÖVP, KPÖ	VdU
Österreichischer Staatsvertrag	1955	SPÖ, ÖVP, VdU, KPÖ	
Beitritt zum Europarat	1956	SPÖ, ÖVP, VdU	KPÖ
Europäische Menschenrechtskonvention	1958	SPÖ, ÖVP, VdU, KPÖ	
Beitritt zur EFTA	1960	SPÖ, ÖVP	FPÖ
Freihandelsabkommen EWG-Österreich	1972	SPÖ, ÖVP, FPÖ	
Aufnahme von EG-Beitrittsverhandlungen	1989	SPÖ, ÖVP, FPÖ	Grüne
Beitritt zur Europäischen Union	1994	SPÖ, ÖVP, LF	FPÖ, Grüne
Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO)	1994	SPÖ, ÖVP, FPÖ, LF	Grüne
Teilnahme an der Gem. Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	1994	SPÖ, ÖVP, LF, Grüne	FPÖ
Entsendung von Einheiten (OSZE, GASP)	1997	SPÖ, ÖVP, LF	FPÖ, Grüne
Vertrag von Amsterdam (EU)	1998	SPÖ, ÖVP, LF	FPÖ, Grüne
Beitritt zur NATO-Partnerschaft für den Frieden	1998	SPÖ, ÖVP, LF	FPÖ, Grüne
Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof	2000	SPÖ, ÖVP, FPÖ, Grüne	
Vertrag von Nizza (EU)	2001	SPÖ, ÖVP, FPÖ, Grüne	
Kyoto-Protokoll	2002	SPÖ, ÖVP, FPÖ, Grüne	
EU-Erweiterung 2004	2003	SPÖ, ÖVP, FPÖ, Grüne	
Vertrag über eine Verfassung für Europa (EU)	2005	SPÖ, ÖVP, FPÖ, Grüne	
Vertrag von Lissabon (EU)	2008	SPÖ, ÖVP, Grüne	FPÖ, BZÖ
Weltklimavertrag von Paris	2016	SPÖ, ÖVP, Grüne, TS, Neos	FPÖ

deren moskaufreundliche Positionierung sich in der Ablehnung von GATT- und Europarats-Beitritt niederschlug.

In den Neunzigerjahren waren vor allem europa- und sicherheitspolitische Fragen bedeutend (u. a. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Partnerschaft für den Frieden). Diese Beschlüsse

wurden in der Regel von einer Mehrheit aus SPÖ, ÖVP und Liberalem Forum getragen, Ablehnung kam zumeist von FPÖ und Grünen. Die Regierungsbeteiligung der FPÖ und die etwa gleichzeitig stattfindende Pro-EU-Wende der Grünen führten dazu, dass viele wichtige Beschlüsse ab 2000 einstimmig fielen (EU-Erweiterung, Vertrag von Nizza, EU-Verfassungsvertrag).

Die Abstimmungsmuster über die Jahrzehnte zeigen uns, dass es durch die gesamte Zweite Republik bei allen Differenzen einen relativ breiten außen- und europapolitischen Konsens gibt, der im Parlament vor allem von ÖVP und SPÖ getragen wird. Andere Parteien scheren aus diesem Konsens immer wieder aus beziehungsweise verändern ihr Abstimmungsverhalten teils nach wahlstrategischen Gesichtspunkten (wie die Grünen ab Ende der Neunziger) oder im Zuge einer Regierungsbeteiligung (hier besonders die FPÖ).

5 Außenpolitik als Personalpolitik: Die Außenminister*innen der Zweiten Republik

Zur Aufgabe von Parteien in einer Demokratie gehören nicht nur der programmatische Wettbewerb und die Vermittlung zwischen gesellschaftlichen Interessen und staatlichen Institutionen, sondern auch die Rekrutierung von Personen für hohe politische Ämter (Andeweg 2000). Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass auch in diesem Bereich die Norm der Überparteilichkeit stärker wiegt als in anderen Ressorts: Außenminister*innen sind deutlich seltener Partei- oder Politik-Insider als andere Regierungsmitglieder (De Winter 1991, 64).

Für Österreich lässt sich diese These ebenso bestätigen. Die politischen Biografien der 20 Außenminister*innen (darunter drei Frauen) der Zweiten Republik veranschaulicht das Spannungsfeld zwischen dem Anspruch der Überparteilichkeit und dem legitimen Interesse nach Durchsetzung parteilicher Vorstellungen (Mair 2008). Auf der einen Seite waren nicht weniger als sechs der Außenminister*innen seit 1945 parteilos (was über dem Durchschnitt liegt, siehe Kaltenegger und Ennser-Jedenastik 2020): Kurt Waldheim, Rudolf Kirchschläger, Erich Bielka, Willibald Pahr, Karin Kneissl und Alexander Schallenberg (der allerdings nach Amtsantritt der ÖVP beitrat). Auf der anderen Seite gelangte eine gleich große Zahl in ihrer Karriere als Vorsitzende sogar an die Spitze ihrer Parteien: Leopold Figl, Alois Mock, Wolfgang Schüssel, Michael Spindelegger und Sebastian Kurz (alle ÖVP) sowie Bruno Kreisky (SPÖ). Alexander Schallenberg stieg im Oktober 2021 zum Bundeskanzler auf.

Zudem war für einige Amtsinhaber*innen das Außenministerium Sprungbrett in höhere Ämter, für die die Erwartung der Überparteilichkeit ebenso zutrifft: neben den genannten Waldheim (UN-Generalsekretär, Bundespräsident) und Kirchschläger (Bundespräsident) trifft das auf Lujo Tončić-Sorinj (ÖVP, Generalsekretär des Europarates) und Benita Ferrero-Waldner (ÖVP, Mitglied der Europäischen Kommission) zu. Schließlich wird bei der Betrachtung der 20 Lebensläufe auch die Bedeutung des aus-

wärtigen Dienstes als Karriereschiene klar – sowohl, um sich für das Ministeramt zu empfehlen (z. B. Alexander Schallenberg, Karin Kneissl, Michael Linhart), als auch um nach Amtsende ein adäquates Betätigungsfeld vorzufinden (z. B. Karl Gruber, ÖVP; Leopold Gratz, SPÖ). Für manche trifft sogar beides zu (z. B. Peter Jankowitsch, SPÖ; Ursula Plassnik, ÖVP).

Zum Teil sind Besetzungen mit parteilosen oder schwach in Parteien verankerten Personen dadurch erklärbar, dass zum jeweiligen Zeitpunkt die Außenpolitik zur „Chefsache" erklärt und maßgeblich vom Bundeskanzler bestimmt wurde. Das trifft etwa auf die Ära Kreisky zu. Andererseits können parteilose Besetzungen auch dazu dienen, ideologische Positionierungen von Parteien, die eventuell als problematisch gesehen werden, abzufedern. Das wäre eine Erklärung dafür, warum etwa die bekannt EU-skeptische FPÖ bei der Regierungsbildung 2017 nicht – wie in anderen Ressorts – ein Partei-Schwergewicht ins Außenministerium entsandte, sondern die nicht parteigebundene Karin Kneissl. Zu dieser Interpretation passt auch die Tatsache, dass die EU-Agenden nach der Regierungsbildung 2017 vom Außenministerium ins Bundeskanzleramt – und damit unter ÖVP-Führung – übertragen wurden.

6 Resümee

Die bewegte Geschichte der Zweiten Republik schlägt sich auch im Parteienwettbewerb zu außen-, verteidigungs- und europapolitischen Themen nieder. Bei allen programmatischen Unterschieden zwischen den Parteien wirken über weite Strecken doch Kräfte, die das Ausmaß des Parteienkonfliktes zumindest in gewissen Grenzen halten. In den ersten Nachkriegsjahrzehnten eint das Streben nach dem Ende der Besatzung die Parteien in vielen Fragen. Der Preis für die Wiedererlangung der Souveränität – die verfassungsrechtlich verankerte Neutralität – beschränkt in den Jahrzehnten des Ost-West-Konflikts den politischen Wettbewerbsraum (explizit für eine starke Westintegration setzt sich nur die FPÖ ein), schafft aber auch die Grundlage für die aktive Neutralitätspolitik der Ära Kreisky. Erst mit dem Fall der kommunistischen Regime Mittel- und Osteuropas erweitern sich die außenpolitischen Möglichkeiten Österreichs – und dadurch steigt auch das politische Konfliktpotenzial: Die Beitritte zu EU und Welthandelsorganisation (WTO) sind durchwegs umstritten, ebenso die Annäherung an die NATO.

Mit Fortschreiten des Europäischen Integrationsprozesses verfestigen sich europapolitische Fragen als wichtiger Bestandteil der Themenlandschaft in der österreichischen Politik, während der Fokus auf verteidigungspolitische Themen (weiter) nachlässt. Man kann im weiteren Sinn durchaus von einer Europäisierung der außenpolitischen Debatte in Österreich sprechen.

Fragen der Europapolitik nehmen aber nicht nur einen größeren Anteil an der Programmatik der Parteien ein als etwa Verteidigungspolitik oder „sonstige" Außenpolitik, sie zeichnen sich auch durch stärkere Polarisierung der Parteipositionen

aus: Einer EU-skeptischen FPÖ stehen heute Grüne und Neos mit starken Pro-EU-Positionen gegenüber. Bei SPÖ und ÖVP gibt es eine Pro-EU-Grundhaltung, die aber immer wieder mit EU-skeptischen Elementen versetzt wird (Melchior 2019). Somit greift die Norm der Überparteilichkeit („Politics stops at the water's edge“) in EU-Fragen weit weniger als in anderen Bereichen der Außenpolitik. Tatsächlich findet die Konfliktlinie zwischen Befürwortung und Skepsis gegenüber der Europäischen Integration sowohl im Parteienwettbewerb (Dolezal et al. 2014) als auch im Wahlverhalten (Aichholzer et al. 2014) ihren Niederschlag. Insofern ist die Europapolitik der österreichischen Parteien zumindest ein Stück weit zur Innenpolitik geworden.

Weiterführende Quellen

Dolezal, Martin. 2005. Globalisierung und die Transformation des Parteienwettbewerbs in Österreich: eine Analyse der Angebotsseite. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34(2): 163-176.

Dieser Beitrag stellt den Wandel des österreichischen Parteienwettbewerbs seit den 1970er-Jahren empirisch dar. Dabei wird unter anderem deutlich, welche Rolle der Konflikt um die Europäische Integration bei der Ausdifferenzierung des modernen österreichischen Parteiensystems spielt.

Kramer, Helmut. 2006. „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005)“. In *Politik in Österreich. Das Handbuch,* Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfang C. Müller und Emmerich Tálos, 807–837, Wien: Manz.

Dieser Beitrag bietet einen historischen Abriss der Außenpolitik Österreichs nach 1945 und ordnet diese auch in den innenpolitischen Kontext von Parteikonflikten ein. So werden Konsens- wie auch Konfliktpunkte in der Neutralitäts-, Nachbarschafts- und Europapolitik deutlich herausgearbeitet.

Kramer, Helmut. 2016. Austrian foreign policy 1995-2015. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2): 49-57.

Dieser Beitrag vollzieht die Analyse der österreichischen Außenpolitik von Kramer (2006) bis in die jüngere Gegenwart. Unter anderem wird die Rolle der Innenpolitik für den Bedeutungsverlust der Außenpolitik in Österreich diskutiert.

Stifter, Gerald. 2003. „Kontroversen um Österreichs Außenpolitik. Die außenpolitischen Konzeptionen der ÖVP in der Ära Kreisky 1975 bis 1983“. In *Demokratie und Geschichte*, hrsg. von Helmut Wohnout, 119-152, Wien: Böhlau.

Dieser Beitrag zeigt inhaltliche Divergenzen zwischen den beiden (damaligen) Großparteien SPÖ und ÖVP während einer der prägendsten Phasen der österreichischen Außenpolitik auf. Darin wird deutlich, welches Ausmaß an Parteidifferenzen in der Außenpolitik während der Ära Kreisky bestand.

Literatur

Aichholzer, Julian, Sylvia Kritzinger, Markus Wagner, und Eva Zeglovits. 2014. How has Radical Right Support Transformed Established Political Conflicts? The Case of Austria. *West European Politics* 37(1):113–137.

Andeweg, Rudy B. 2000. „Political Recruitment and Party Government“. In *The Nature of Party Government*, Hrsg. von Jean Blonden und Maurizio Cotta, 119–140. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Budge, Ian, und Dennis Farlie. 1983. „Party Competition - Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data“. In *Western European Party Systems. Continuity & Change*, Hrsg. von Hans Daalder und Peter Mair, 267–305, London: Sage.

DeLaet, C. James., und James M. Scott. 2006. Treaty-making and Partisan Politics: Arms Control and the US Senate, 1960–2001. *Foreign Policy Analysis* 2(2):177–200.

Dolezal, Martin. 2005. Globalisierung und die Transformation des Parteienwettbewerbs in Österreich: Eine Analyse der Angebotsseite. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34(2):163–176.

Dolezal, Martin, Laurenz Ennser-Jedenastik, Wolfgang C. Müller, und Anna Katharina Winkler. 2012. The Life Cycle of Party Manifestos: The Austrian Case. *West European Politics* 35(4):869–895.

Dolezal, Martin, Laurenz Ennser-Jedenastik, Wolfgang C. Müller, und Anna Katharina Winkler. 2014. How Parties Compete for Votes: A Test of Saliency Theory. *European Journal of Political Research* 53(1):57–76.

Dolezal, Martin, Laurenz Ennser-Jedenastik, Wolfgang C. Müller, und Anna Katharina Winkler. 2016. Analyzing Manifestos in their Electoral Context: A New Approach Applied to Austria, 2002–2008. *Political Science Research and Methods* 4(3):641–650.

Dolezal, Martin. 2016. „The Greens in Austria and Switzerland“. In *Green Parties in Europe*, Hrsg. von Emilie Van Haute, 15–41. London; New York, NY: Routledge.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Innsbruck: StudienVerlag.

Green-Pedersen, Christoffer. 2007. The Growing Importance of Issue Competition: The Changing Nature of Party Competition in Western Europe. *Political studies* 55(3):607–628.

Hill, Thomas Michael. 1975. Senator Arthur H. Vandenberg, the Politics of Bipartisanship, and the Origins of Anti-Soviet Consensus, 1941–1946. *World Affairs* 138(3):219–241.

Kaltenegger, Matthias, und Laurenz Ennser-Jedenastik. 2020. „Why Parties Appoint Outsiders and Experts as Ministers.“ Paper presented at the Tag der Politikwissenschaft 2020, online, 27. November, 2020.

Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge, und Michael McDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990–2003*. Oxford: Oxford University Press.

Kramer, Helmut. 2016. Austrian Foreign Policy 1995–2015. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2):49–57.

Kramer, Helmut. 2006. „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005)“. In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfang C. Müller und Emmerich Tálos, 807–837. Wien: Manz.

Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschier, und Timotheos Frey. 2006. Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared. *European Journal of Political Research* 45(6):921–956.

Mair, Peter. 2008. The Challenge to Party Government. *West European Politics* 31(1–2):211–234.

Melchior, Josef. 2019. „Selektiver Euroskeptizismus: Die EU-Politik der Regierung von ÖVP und FPÖ seit 2017“. In *Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich*, Hrsg. von Emmerich Tálos, 387–412. Wien: Lit Verlag.

Mugrauer, Manfred. 2020. *Die Politik der KPÖ 1945–1955: Von der Regierungsbank in die innenpolitische Isolation*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Müller, Wolfgang C., und Marcelo Jenny. 2004. Business as usual‘ mit getauschten Rollen oder Konflikt- statt Konsensdemokratie? Parlamentarische Beziehungen unter der ÖVP-FPÖ-Koalition. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33(3):309–326.

Reiter, Margit. 2019. *Die Ehemaligen: Der Nationalsozialismus und die Anfänge der FPÖ*. Göttingen: Wallstein Verlag.

Stifter, Gerald. 2003. „Kontroversen um Österreichs Außenpolitik: Die außenpolitischen Konzeptionen der ÖVP in der Ära Kreisky 1975 bis 1983“. In *Demokratie und Geschichte*, Hrsg. von Helmut Wohnout. Wien: Böhlau.

Stourzh, Gerhard, und Wolfgang Müller. 2020. *Der Kampf um den Staatsvertrag 1945–1955. Ost-West-Besetzung, Staatsvertrag und Neutralität Österreichs*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Tálos, Emmerich, und Bernhard Kittel. 2001. *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*. Wien: Wiener Universitätsverlag.

Thérien, Jean-Philippe., und Alain Noel. 2000. Political Parties and Foreign Aid. *American Political Science Review* 94(1):151–162.

Trubowitz, Peter. 1998. *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Volkens, Andrea, Judith Bara, Ian Budge, Michael D. McDonald, und Hans-Dieter. Klingemann. 2013. *Mapping Policy Preferences from Texts: Statistical Solutions for Manifesto Analysts*. Oxford: Oxford University Press.

Wagner, Markus, und Thomas M. Meyer. 2015. Negative Issue Ownership. *West European Politics* 38(4):797–816.

Waltz, Kenneth N. 2008. *Realism and International Politics*. London; New York, NY: Routledge.

De Winter, L. 1991. „Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet“. In *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Hrsg. von Jean Blondel und Jean-Louis Thiébault, 44–69, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dr. Laurenz Ennser-Jedenastik ist Assistenzprofessor für Sozialpolitikforschung am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Er forscht und lehrt zu Wohlfahrtsstaaten, politischen Parteien, politischen Eliten und österreichischer Politik. Als Empfänger eines ERC Starting Grants untersucht er Veränderungen in den Karriereverläufen europäischer politischer Eliten und ihre Auswirkungen auf die Politikgestaltung und Wahlverhalten.


cc
BY



Verwaltungsebenen der österreichischen Außenpolitik

Raoul Friedrich Kneucker

Zusammenfassung

Internationalisierung, Globalisierung, die europäischen Einigungsprozesse, eine Aufwertung der Regionen sowie die verstärkte Beteiligung der Zivilgesellschaft an außenpolitischen Aktivitäten sind langfristige Entwicklungen für die gegenwärtige europäische Außenpolitik. An Hand dieser vier Entwicklungslinien werden die Verwaltungsstrukturen für außenpolitische Angelegenheiten in Österreich untersucht, vornehmlich auf der Ebene des Bundes, wie vor allem: Koordinationen und „governance", die Strategiebildungen, die parlamentarische Kontrolle und die Auswirkungen von vermehrten und veränderten Akteuren der Außenpolitik. Grenzüberschreitende Aktivitäten der Interessenvertretungen, der Non-Governmental Organisations (NGOs), der Industrie, der Bildungs- und Forschungseinrichtungen, der Religionsgemeinschaften haben nicht nur Inhalte, sondern Strukturen der Außenpolitik deutlich verändert. Außenpolitik ist vielfach Innenpolitik geworden. Die parlamentarische Kontrolle wurde durch neue Budgetprozesse, in Österreich auf Bundesebene, verstärkt. Die Strategiebildung blieb nach wie vor lückenhaft. Die „Fachaußenpolitik" hat nicht nur neue Koordinationserfordernisse sichtbar gemacht, sondern auch neue governance-Regeln geschaffen.

R. F. Kneucker (✉)
Universität Wien, Wien, Österreich
E-Mail: Raoul.kneucker@gmx.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_5

1 Einleitung

Zu den unterschätzten, wenig bearbeiteten, sogar unbeliebten Themen der Politischen Wissenschaften zählen Bürokratie und staatliche Verwaltung, – besonders deutlich nachzuweisen am Beispiel der Außenpolitik. Sie wird in der Regel inhaltlich, selten institutionell, kaum aber nach Strukturen, Prozessen und anderen Organisationselementen betrachtet und erforscht. Und dennoch, das ist allen (Nicht-)Politolog*innen natürlich bewusst, wäre kein politischer Bereich ohne sie handlungsfähig. Darin liegt also die Begründung für einen verwaltungswissenschaftlichen Beitrag in einem, aus meiner Sicht in jedem Handbuch der Außenpolitik. Wegen des umfangreichen Spektrums der Thematik bedarf es freilich einer Auswahl der Fragestellungen und eines spezifischen Fokus auf Außenpolitik.

Das wissenschaftliche Interesse in diesem Beitrag gilt der Verwaltung der österreichischen Außenpolitik, und zwar auf der Ebene des Bundes/des Gesamtstaates der Republik. Dort ist Außenpolitik im Wesentlichen rechtlich und politisch verortet, wie es für föderal gegliederte Staaten typisch ist. Die Forschungsfrage lautet: Haben oder wie haben die großen Entwicklungslinien in der Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg die Organisation, insbesondere die Ziele, die Strukturen, die Prozesse/“governance“ der österreichischen Außenpolitik beeinflusst, modernisiert und geformt? Solche Einflüsse und Auswirkungen sind nachweisbar, gewichtige Änderungen traten ein,– so lautet meine These.

Was sind „große“ Entwicklungslinien? Seit dem Zweiten Weltkrieg, in einer Zeitspanne von rund 80 Jahren also, verändern vier grundlegende Anpassungs- und Umstellungsprozesse den Umfang, die Inhalte, die Strukturen und die Akteure der Außenpolitik. Sie sind näher zu charakterisieren. Sie sind die Ausgangspunkte und zugleich die zentralen Befunde der folgenden Ausführungen:

Ungewohnte Themen und bisher ungewohnte Bereiche der Politik werden für außenpolitisches Handeln aufgegriffen. Sie verschieben und erweitern die Grenzen der traditionellen, „klassischen“ Außenpolitik. Insbesondere schaffen Internationalisierung, Globalisierung, die europäische Einigung, in einem Geflecht von zahlreichen internationalen Organisationen, neue Herausforderungen und neue Inhalte der Außenpolitik. „Fachaußenpolitiken“ – d.i. staatliche Außenpolitik von anderen als den Außenämtern betrieben – treten ganz besonders in den Vordergrund. Dazu gehören auch die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Zivilgesellschaft. Sie sind zugleich ein Teil der zweiten Entwicklungslinie „Verschränkungen von Innen- und Außenpolitik“.[1] Für die „neue“ Außenpolitik genügt daher der institutionelle und normative Ansatz für die Ana-

[1] M.W. erstmals für die USA untersucht in Carnegie Foundation (1993) sowie in Advisory Commission und US Advisory Commission on Public Diplomacy (1996).

lyse der Außenpolitik nicht mehr; für sie sind auch andere, in erster Linie funktionelle Betrachtungsweisen zu nützen.[2]

Außenpolitik wird schrittweise Innenpolitik, Innenpolitik wird teilweise Außenpolitik. Eine verstärkte parlamentarische Behandlung außenpolitischer Themen sichert die Legalität des außenpolitischen Handelns. Neue Formen der Partizipation an Außenpolitik verändern die Verwaltungsprozesse der Außenpolitik. Der zivilgesellschaftliche Druck auf politische Parteien beschleunigt diese Entwicklung.

Neben den öffentlichen Diensten, die auf den jeweiligen staatlichen Verwaltungsebenen für Außenpolitik[3] tätig werden, gestalten Repräsentant*innen der Zivilgesellschaft Außenpolitik mit, insbesondere die Akteure aus der Wirtschaft und Industrie, aus Forschung und technologischer Entwicklung, aus den Kirchen und Religionsgemeinschaften, den Kultur- und Bildungseinrichtungen.

Nicht nur in föderal gegliederten Staaten, wie in Deutschland, der Schweiz und in Österreich, treten zahlreiche, oft intensive nachbarschaftliche und/oder regionale politische, wirtschaftliche, kulturelle Formen der Zusammenarbeit zu den traditionellen außenpolitischen Beziehungen hinzu. Auch in zentralistisch ausgerichteten Staaten sind sie feststellbar: wie z. B. in Frankreich die Rheinfurche betreffend, in Italien mit Bezug auf das Piemont, in den Niederlanden auf die gemeinsame Region mit Deutschland, in den skandinavischen Ländern auf die Kooperationen untereinander. Österreich z. B. ist Teil der Alpenregion, des Bodenseeraumes, des Donauraumes, der vernetzten adriatischen, der pannonischen, der friulanischen und slowenischen Gebiete; und in allen diesen Regionen bestehen, oft mehr, oft weniger häufig, oft mehr oder weniger formal geregelt, verschiedene Projekte einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.[4]

Diese Wandelprozesse der (österreichischen) Außenpolitik entsprechen im Grunde den allgemeinen Veränderungsprozessen der europäischen öffentlichen Verwaltungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Sie wurden an anderer Stelle analysiert (Kneucker 2020, 36–61). Verzichtet wird daher in diesem Beitrag, das Personal, d.i. der öffentliche Dienst und die Bürokratie für Außenpolitik auf allen Verwaltungsebenen, zu diskutieren. Die Inhalte und die spezifischen Prozesse in den einzelnen außenpolitischen Bereichen[5], die Länderaußenpolitik sowie das vollständige Spektrum der Akteure der Außenpolitik sind ebenfalls Themen anderer Beiträge. Sie können hier ausgespart bleiben, soweit sie nicht die Organisation der Außenpolitik berühren.

Den mir gestellten Aufgaben (Einleitung, Abschn. 1) folgend behandelt der Beitrag zunächst die außenpolitischen Verantwortungen und Kompetenzen, also den vor allem für die Bundesebene bestehenden, rechtlichen Rahmen (Abschn. 2), dann die

---

[2] Mein Beitrag verwertet die (wenigen) verfügbaren empirischen Studien zu meiner Thematik, insbesondere aber auch meine eigenen beruflichen Beobachtungen und Erfahrungen.

[3] Siehe hierzu den Beitrag von Sandra Sonnleitner in diesem Handbuch.

[4] Siehe hierzu den Beitrag von Peter Bußjäger in diesem Handbuch.

[5] Siehe hierzu Abschn. 2.

vier „großen" Entwicklungslinien der europäischen/österreichischen Außenpolitik, nämlich das Hervortreten einer „Fachaußenpolitik", die neue Koordinationserfordernisse mit sich brachte, die teilweise Verschmelzung von Außen- und Innenpolitik, die dafür bestimmenden Aktivitäten der Zivilgesellschaft, und schließlich die versuchte Regionalisierung der Außenpolitik (Abschn. 3). Ein Resümee (Abschn. 4) und ein Quellen- und Literaturverzeichnis schließen den Beitrag ab.

2 Außenpolitische Kompetenzen und Verantwortungen

Zum Verständnis der Außenpolitik (in Österreich) trägt es bei zu beachten, wie die normative Ordnung der staatlichen Außenpolitik und ihre Zuordnung auf die Verwaltungsebenen des österreichischen politischen Systems erfolgt(e):

Außenpolitik, oder wie man früher zu sagen pflegte, die „auswärtige Gewalt", stellt keinen Sonderbereich der öffentlichen Verwaltung in Österreich dar. Alle Prinzipien und Regeln für die österreichische Verwaltung gelten uneingeschränkt auch für den Politikbereich Außenpolitik. Seine Strukturen weichen von den anderen der Verwaltung kaum ab, jedenfalls nie grundlegend.

Wie es für föderal gegliederte Staaten typisch ist, so sind auch nach der österreichischen Bundesverfassung (B-VG) die „äußeren Angelegenheiten" – unbeschadet der [eingeschränkten] Zuständigkeit der Länder-Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung (Art. 10 Abs. 1 Z.2 B-VG). Sie sind der obersten Verwaltungsebene, dem Bund, sozusagen als dem „Gesamtstaat" zugewiesen (zur Unterscheidung Bund – Gesamtstaat: Kelsen 1925/1966, 207–212, 218). Der Bund hat, das folgt daraus, die Organisation für diese „äußeren Angelegenheiten" zu schaffen, einzurichten, das erforderliche Personal bereitzustellen und den Politikbereich insgesamt zu regeln, zu finanzieren und zu verantworten (Hartmann 2013, 143; Öhlinger und Eberhard 2019, 80).

Die außenpolitische Verantwortung auf der Ebene des Bundes, „soweit sie nicht in die Zuständigkeit eines anderen Bundesministeriums fällt", trägt allein das z.Z. so bezeichnete „Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten". Im Rahmen der politisch-administrativen Arbeitsteilung für die Ebene der Bundesverwaltung legt nämlich das Bundesministeriengesetz (BMG) dieses genannte Ministerium als die beauftragte und zuständige Behörde fest (Art. 16 Abs. 1 B-VG; Anlage 2 C. Z.1 BMG 1986 idF. BGBl. I 2021/30). Es regelt auch die Beziehungen zu den anderen mit Außenpolitik befassten Behörden. Zu den äußeren Angelegenheiten zählen die „wirtschaftliche Vertretung gegenüber dem Ausland", die „Grenzvermarkung", der „Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland" und das „Zollwesen" (Art. 10 Abs. 1 Z. 2 B.-G). Eine ausführliche Beschreibung aller Aufgaben des Bundesministeriums enthält Teil 2 C der Anlage zum BMG 1986, jeweils in der Letztfassung; die tatsächlich und aktuell wahrgenommenen Aufgaben enthält die offiziöse Darstellung in der elektronischen Vorstellung des Bundesministeriums („gv.at").

Mit Blick auf die Vollziehung der äußeren Angelegenheiten ist noch der typische, in der Regel völkerrechtlich dem Staatsoberhaupt reservierte Vollzugsbereich des Bundespräsidenten in Art. 65 Abs. 1 B-VG anzuführen: die „Vertretung der Republik nach außen", nämlich im Wesentlichen der Empfang und die Beglaubigung der Gesandten, die Genehmigung der Bestellung der fremden Konsuln, die Bestellung der konsularischen Vertreter*innen der Republik im Ausland und der völkerrechtliche Abschluss der Staatsverträge, u. U. die Anordnung, bestimmte Typen von Verträgen durch die Erlassung von Verordnungen zu erfüllen (Fischer 2018, 247–258).

Die (Verfassungs)begriffe wie „äußere Angelegenheiten", „Äußeres", Vertretung „nach außen" etc. sind in ihrem historisch gewachsenen Verständnis zu lesen. Ihr inhaltlicher Umfang ist insoweit klar umrissen. Die Begriffe bedienen sich einer Formulierung in der Art von Generalklauseln. Die besonders erwähnten *wirtschaftlichen* Angelegenheiten sind offenbar als eine Teilmenge der umfassenden und allgemeinen *politischen* Außenbeziehungen zu verstehen.

In organisatorischer Hinsicht ergeben die Begriffe jedoch kein konsistentes Bild. Besondere Probleme folgen jedoch nicht daraus. Die gesonderte Zuständigkeit des Bundespräsidenten, der sich organisatorisch auf seine Präsidentschaftskanzlei stützt und handlungsfähig nach Vorbereitung und in Verbindung mit dem Bundesministerium ist, wurde bereits genannt. Die „äußeren" Aufgaben besorgen *neben* dem, überwiegend *unter* dem Bundesministerium die so genannten „Vertretungsbehörden" – im und zum Ausland sowie zu den internationalen Organisationen. Gegenwärtig sind es 82 Botschaften und 7 „Vertretungen" im Botschaftsrang, 10 Generalkonsulate, mehrere Honorarkonsulate, aber auch 30 Kulturforen (davon 2 selbständige), 64 Österreich-Bibliotheken, 11 Österreich-Institute und 4 andere staatliche Büros im Ausland, die für bestimmte Angelegenheiten, wie z. B. für wissenschaftliche Kooperationen, eingerichtet wurden. Alle Stellen sind entweder losgelöst von oder einbezogen in die Botschaften vor Ort (Austria Kultur International 2018, 233–249; Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2019). Die Außenhandelsorganisation der Wirtschaftskammer Österreich, der offiziellen Interessenvertretung der österreichischen Wirtschaft, erfüllt auf diesem ihrem Gebiet ganz ähnliche, quasi-staatliche Aufgaben (Isak 1983, 259–289), ja substituiert oder ergänzt bis zu einem gewissen Grad die Tätigkeit einer Botschaft in wirtschaftlichen Angelegenheiten.

Da ein „Verwaltungsorganisationsgesetz für die Auslandsbeziehungen" lange Zeit fehlte, ließ sich der rechtliche Status der Vertretungsbehörden im Ausland letztlich nicht eindeutig qualifizieren. Sie waren zwar durchaus Teil des Bundesministeriums, ihm weisungsgebunden und gehorsamspflichtig, jedoch nicht wirklich eine „nachgeordnete Dienststelle" im üblichen Verständnis des Organisationsrechtes des Bundes; denn sie durften und dürfen (sollten und sollen) vor Ort auch de facto weitgehend auto-

nom agieren, u. U. Initiativen aufgreifen oder vorbereiten.[6] Erst ab 1999 (§ 1 Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation des Auswärtigen Dienstes, BGBl. I 1999/129 idF. 2018/30) ist die Lage der Vertretungsbehörden im Ausland formal geklärt, sie sind „nachgeordnete Dienststellen".

Die Länder haben für „äußere Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen" (Art. 16 Abs. 1 B-VG), z. T. neue Verwaltungseinheiten für die Durchführung ihrer Aktionen geschaffen. Sie sind innerhalb der und für die eigene Organisation des Landes eingerichtet und geregelt worden. Sie dienen zwar auch der Bearbeitung von möglichen grenzüberschreitenden Länderkooperationen, insbesondere durch Verträge der Länder, – Landesaußenpolitik ist das Thema eines anderen Beitrages in diesem Band.[7] Sie dienen aber auch der Abstimmung der Positionen der Länder in EU-Fragen untereinander und zwischen den Ländern und dem Bund. Die Länder werden damit zugleich in außenpolitischen Angelegenheiten des Bundes tätig. „Länderbüros" im Ausland, z. B. in Brüssel, errichtet im Zuge der europäischen Einigung und nach dem Muster anderer EU-Staaten, sind Informationsbüros, „Aushängeschilder", Kontaktstellen, aber keine Verwaltungsstellen mit behördlichem Charakter. Auf sie ist hier nicht einzugehen.

3 Die vier Anpassungs- und Umstellungsprozesse seit 1945

Organisationen ändern sich; ihre Strukturen und die Mechanismen ihrer Tätigkeit werden stets angepasst. Auch die öffentlichen Verwaltungen verändern sich (Kneucker 2020, 23–24; Gratz 2011, 183–189). Die laufenden betrieblichen oder administrativen Anpassungen sind allerdings nicht Gegenstand der folgenden Ausführungen; Thema sind vielmehr die großen Linien der Entwicklung der Außenpolitik (in Österreich) mit Bezug auf ihre Strukturen, Verhaltensmuster und Organisationsformen. Diese längerfristigen Anpassungen und Umstellungen, die nicht immer, jedoch oft durch innerpolitische oder durch internationale Umstellungen, Ereignisse und „Wenden" (wie z. B. um 1990) hervorgerufen werden, finden eben ihren strukturellen Niederschlag, werden u. U. gesetzlich geregelt und beeinflussen die Ausbildung und Weiterbildung der Bürokratie im Dienst der Außenverwaltung, vor allem die Rekrutierung von neuem Personal

[6] Internationale Vereinbarungen über Vertretungsbehörden, wie vor allem das „Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen samt Fakultativprotokoll", BGBl. 1966/66 idF. BGBl. III 2018/180, sowie das „Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen samt Fakultativprotokoll", BGBl. 1969 idF. BGBl. III 2019/48, die als Staatsverträge im Gesetzesrang stehen, konnten zur rechtlichen Klärung herangezogen werden – und sind m. E. für eine (historische) Interpretation des Status auch genügend aussagekräftig, selbst wenn sie nicht auf diese spezifisch österreichische Frage des Organisationsrechts, was Zentralstelle, was nachgeordnete Dienststelle ist, eingehen.

[7] Siehe hierzu den Beitrag von Peter Bußjäger in diesem Handbuch.

und dessen Sozialisation. Die Arbeit der Vereinten Nationen (UN), einiger ihrer Teilorganisationen etwa, ferner der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), vor allem aber der europäische Einigungsprozess insgesamt bieten für alle diese Punkte zahlreiche anschauliche Beispiele, ganz besonders in Österreich (Kneucker und Biegelbauer 2015, 219–234).

3.1 „Fachaußenpolitik"; Koordination, Governance

Es ist daran zu erinnern, dass jedes Thema des politisch wirksamen nationalen Handelns von, mit oder zwischen einzelnen oder mehreren Staaten, zwischen Regionen, ferner in selektiven sachlichen Interessensbereichen und in internationalen staatlichen/nichtstaatlichen Organisationen funktional „Außenpolitik" darstellen kann; und historisch gesehen auch war und ist. Aus dieser Sicht gibt es gar keine „ungewöhnlichen" außenpolitischen Themen und Aktivitäten. „Ungewohnt" können sie freilich sein, weil sie selten oder bisher gar nicht Gegenstand von außenpolitischen Aktivitäten waren; oder weil sie „von den Tagesordnungen verschwinden" und erst viel später wieder aktuell werden, wie es z. B. der Vergleich von außenpolitischen Themen der Habsburger Monarchie mit der Republik Österreich zeigt: etwa die Teilnahme an dem/an einem „europäischen Konzert" im 19. Jahrhundert und heute in der Europäischen Union (EU), die Mobilität und die Migrationen in der Monarchie und heute in Europa, der Ausbau der Infrastruktur und die Sicherung der Verkehrswege zu den Nachbarländern, heute „die europäischen Netze", die wiederum ein Thema der EU Ziele und Programme bilden. Schließlich begreift staatliche Politik bestimmte internationale und insbesondere europäische Angelegenheiten als eine „neue Innenpolitik" und *vice versa* innerstaatliche als Außenpolitik. Beide sind miteinander verwoben. In diesem institutionellen Verständnis ist von „Fachaußenpolitik" zu sprechen. Bundesministerien werden im (ungenauen) Fachjargon der Bürokratie als „Fachministerien" bezeichnet, weil sie für spezifische Fachagenden zuständig sind. Im Rahmen des „generell agierenden" Außenministeriums vertreten sie ihre Agenden als „Fachaußenpolitik" oder bringen ihre Expertise in die Außenpolitik, vertreten durch das Außenministerium, ein.

Nach dem Zweiten Weltkrieg sind schrittweise zweiseitige (bilaterale), und mehrseitige, (multilaterale), Verträge sowie Beitritte zu internationalen Organisationen in allen Verwaltungsbereichen strukturell wirksam geworden; d. h. die Mitarbeit in diesen internationalen Organisationen hat Veränderungen der Organisation, der Strukturen und Verwaltungsprozesse hervorgebracht. Es ist nicht nur an die Verzahnungen und Überlappungen von nationalen staatlichen Aufgaben und Verantwortungen mit gleichzeitig typischen außenpolitischen Verantwortungen zu denken; denn diese waren immer schon abstimmungsbedürftige Mehrfachverantwortungen, wie z. B. die Angelegenheiten der Staatsbürgerschaft, des Passwesens, der Ein- und Ausreise, des Aufenthaltes und der Verbrechensverfolgung. Es handelt sich heute vielmehr bei „Fachaußenpolitik" um

„neue“ Fälle politischen Handelns, nämlich um Ausstülpungen der Innenpolitik in die Außenpolitik oder der Außenpolitik in die Innenpolitik.

> *„Die organisatorische Durchdringung durch Internationalisierung hat überall die mittlere, manchmal schon die unteren Ebenen der ministeriellen Organisationen erreicht. Keine Abteilung blieb [ohne Beeinflussung durch internationale Vorgänge oder] Anbindung an internationale Organisationen ... Zurzeit bestehen ... so viele ‚internationale' Stellen in Fachministerien, dass sie [bereits] als übliche Verwaltungsstrukturen anzusehen sind“.*

So entstanden und so werden überall

> *„fachspezifische Außenkontakte … gepflegt, so finden regelmäßig gegenseitige Besuche von Fachdelegationen [anderer Länder] … statt. Es werden von Fachministerien bilaterale und multilaterale Verhandlungen geführt, auch wenn später die Außenministerien den Abschluss der Verhandlungen übernehmen (sollten). Auswärtige Experten werden zu Evaluationen gebeten; relevante internationale Konferenzen werden besucht oder ins Land eingeladen, d.h. politisch-strategisch bewusst eingesetzt; … Berichte, Dokumente, Schlussfolgerungen [von internationalen Organisationen oder Fachministerien anderer Staaten] werden schnell verwertet. Sie beeinflussen die tägliche Arbeit. Ländervergleiche und internationale Erfahrungen werden national berücksichtigt. Sie bestimmen die internen Tagesordnungen. … Fachministerien koordinieren sich für ihre Arbeiten mit den Außenämtern. … Haben früher Außenministerien oft Fachagenden übernommen, weil die Fachministerien über kein geeignetes Personal verfügten, so ist es heute auch umgekehrt; da das Außenministerium nicht über ausreichende Ressourcen verfügt, übernehmen die Fachministerien außenpolitische Agenden in Abstimmung mit den oder unter der Aufsicht der Außenministerien. Beispiele sind Arbeitsübereinkommen oder– noch formalere – Vereinbarungen über Forschungskooperationen oder z. B. in Österreich die Betreuung der Donaukommission durch das fachzuständige Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Technologie“* (Kneucker 2020, 40–41).

Die Grade der organisatorischen Durchdringung, der Vernetzung und der gegenseitigen internationalen Beeinflussung sind messbar geworden (empirische Belege aus Kneucker 2020, 39–58). Die „Fachaußenpolitik“ ist normativ abgesichert und (m. E. ausreichend) geregelt (BMG 1986, § 15 und Teil 2 der Anlage zu § 2, Abschnitt C, Z.1).

Der Koordinationsbedarf und die Intensität der Koordinationen haben im Zuge der Entwicklungen insgesamt zugenommen, haben vor allem für die überlappenden innenpolitischen und außenpolitischen Prozesse und Verantwortungen zu neuen Formen geführt: es war der Bedarf nach neuen, praktikablen Strukturen des Vorgehens bei innenpolitischen/außenpolitischen Agenden, d. h. nach verbindlichen Prozessen der Koordination, u. U. nach festen (gesetzlichen) Regelungen („executive governance“, dazu König 2015, 16–24; Hartmann 2013, 147–153).

Bürokratische Systeme sind keine Champions der Koordination, eher im Gegenteil. Sie scheuen, „eifersüchtig“ auf ihre Zuständigkeitsbereiche bedacht, vor intra- und interministeriellen Abstimmungen oft zurück. Sie wünschen sich stattdessen immer klare Kompetenzregeln in Gesetzen, die ihr Revier sicher umzäunen und Koordinationen überflüssig machen sollen,– ein wenig hoffnungsträchtiger Wunsch in einer international

vernetzten Welt. Die horizontalen und vertikalen Koordinationserfordernisse, d. h. die Koordination sowohl auf gleichrangigen als auch zwischen hierarchisch über- oder untergeordneten Verwaltungsebenen, betreffen die Weitergabe von Informationen („Wissen"), notwendige laufende Kontakte, Absprachen bis hin zu gemeinsamen Entscheidungen der befassten öffentlichen Verwaltungen. Sie verdeutlichen, dass Kompetenzentflechtungen letztlich nur wenig hilfreich sind, dass eher Prozesse für Koordinationen gefunden, akzeptiert und praktiziert werden müssen.

Es herrscht heute, nicht nur unter Verwaltungsforscher*innen, Übereinstimmung darüber, dass „Koordination" eine der größten und weitgehend noch nicht gelungenen organisatorischen Herausforderungen der öffentlichen Verwaltungen in Europa darstellt. Natürlich lässt sich oft und lange Zeit auch in Koordinationsbelangen improvisieren, und da sind Bürokratien tatsächlich immer Meister. Koordinationen werden nämlich oft ad hoc oder für den Einzelfall angestrebt, eben nur wenn und weil sie gerade politisch unabdingbar und/oder dringend geworden sind. Generelle Vorgangsweisen festzulegen, wird mit dem Hinweis, dass konkrete Fälle immer anders liegen können, gerne vermieden. Doch die europäischen Einigungsprozesse, insbesondere das Mehrebenensystem der europäischen Politik, stärker als der allgemeine Internationalisierungsprozess, haben bei allen Akteuren mehr oder weniger zur Einsicht geführt, dass – zumindest in Teilbereichen, wie eben in der Außenpolitik, – Improvisationen und die oft damit verbundenen bürokratischen Machtspiele unzweckmäßig sind. Sie sind für die Erfordernisse der diplomatischen Beziehungen von heute zu langsam, zu unsicher, zur Dokumentation der Prozesse auch kaum brauchbar.

Abb. 1 versucht, die Koordinationsherausforderungen zu ordnen und systemisch sichtbar zu machen: Ein nationales Verwaltungssystem hat bei Entscheidungen im Rahmen der EU vertikal, freilich nicht immer und in allen Fragen der Politik, sechs Ebenen innerstaatlich abzustimmen. Global meint weltumspannend, international bedeutet bi- und multinational. Europäisch verweist auf die Beziehungen innerhalb der EU, intraeuropäische auf gleichzeitig europäische und nationale Aktivitäten. Zugleich sind je nach den betroffenen Zuständigkeiten horizontal u. U. mehrere Politikbereiche/Ministerien zu koordinieren. Einige EU relevante Beispiele dieser Art sind in der Grafik angeführt. Drittens ist noch zu entscheiden, welches Instrument für die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen passen bzw. im Interesse der innerstaatlichen Politik angemessen sein könnte, um die getroffene politische Entscheidung nach den EU internen Prozessen umzusetzen. Im Grund geht es dabei um zwei unterschiedliche Typen der Instrumente für die Umsetzung von politischen Entscheidungen, nämlich um normative oder um fördernde Maßnahmen oder um eine Kombination beider Typen. Scherzbolde unter den Verwaltungsforscher*innen nennen sie „sticks or carrots"– Vorschriften oder Anreize. Die Typen können innerstaatlich aber jeweils unterschiedliche politische oder rechtliche Voraussetzungen oder Folgen haben – und damit Koordinationen erforderlich machen.

Anders als in der Koordination der formellen und informellen Regierungspolitik durch den österreichischen Ministerrat– und in dessen Vorbereitung durch das Bundeskanzleramt– erfordert die Zusammenarbeit der Fachministerien in außenpolitischen

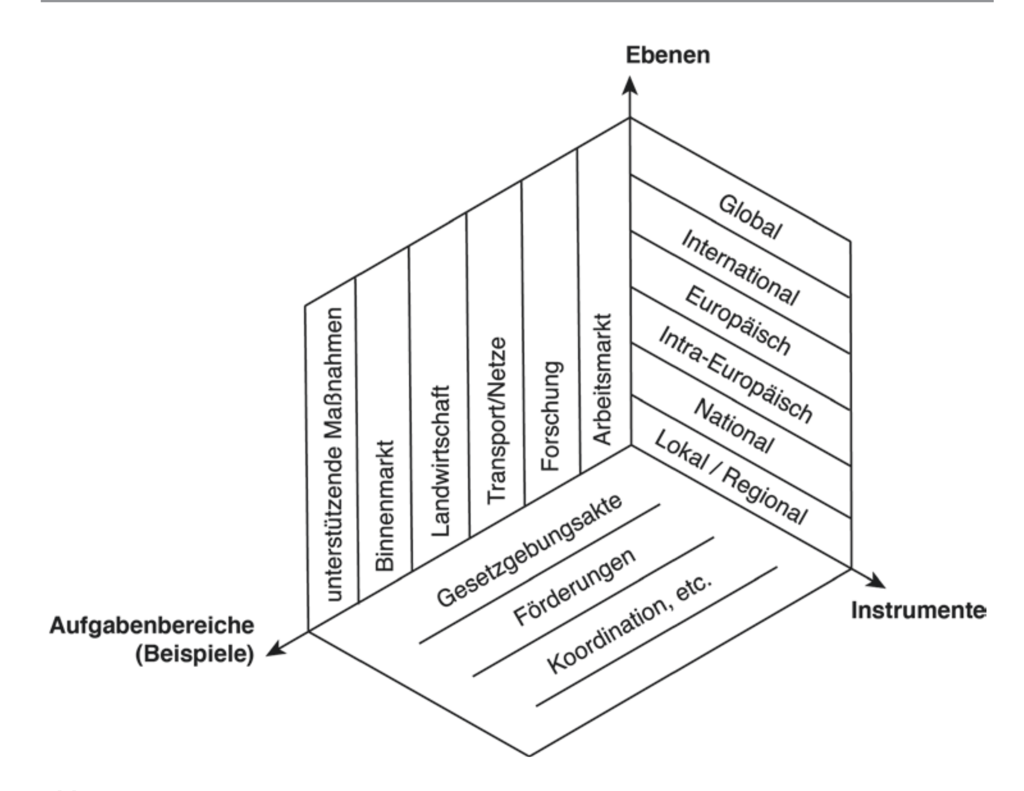


Abb. 1 „Mehrebenensystem" für einen EU-Mitgliedstaat. (Quelle: Grafik © R. Kneucker)

Agenden, manchmal unter oder zeitlich vor dem EU-Ministerrat, dass für alle einzelnen Schritte des politischen und administrativen Alltags passable governance Strukturen geschaffen wurden und befolgt werden. Fehlen sie, oder werden sie nicht praktiziert oder nicht beachtet, entstehen Kommunikations-, ja sogar veritable Koalitionskrisen in der Regierung.

Es gab vor Jahren noch gesetzlich fixierte Koordinationsbefugnisse, das Bundeskanzleramt in Wirtschaftsfragen, das Finanzministerium in Budgetfragen, das Wissenschaftsministerium in Forschungsfragen. Sie wurden zu Anfang des Jahres 2000 ohne viel Aufsehen beseitigt, wirkten freilich längere Zeit de facto weiter. Sie wurden nie neu geregelt, ausgenommen die seit 2013 sehr genaue Festlegung der Koordination der „gesamten Verwaltung des Bundes" (einschließlich der grundsätzlichen EU-Angelegenheiten) durch den Bundeskanzler. Eine m. E. dringende Koordination in der Außenpolitik darüber hinaus wurde nie ernstlich erwogen. Das Außenministerium ist lediglich für die Koordination im Bereich der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zuständig.

Da die Fachministerien in die Arbeit der EU-Gremien politisch, fachlich, personell voll eingebunden sind, agieren sie funktional auch als „österreichische Vertreter". Das Außenministerium und das Bundeskanzleramt, die für EU-Angelegenheiten

eine (geteilte) Gesamtverantwortung tragen, müssen daher wenigstens laufend von wichtigen Vorgängen der EU-Fachaußenpolitik Kenntnis erhalten, insbesondere der/die „Regierungschef*in" (d. i. in dieser EU-Funktion der/die Bundeskanzler*in), um aus der Sicht einer konsistenten Außenpolitik oder einer allgemeinen Regierungspolitik an politischen Entwicklungen (rechtzeitig) mitwirken zu können. Es verwundert nicht, dass der Bundeskanzler um 2017 eine neue Form der Regierungskoordination anstrebte, vielleicht (nach deutschem Muster) sogar eine „Richtlinienkompetenz" für sich durchzusetzen versuchte; – was politisch nicht zu erreichen war, zumal eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Richtlinienkompetenz fehlt und politisch wohl nicht erfolgreich zu verhandeln gewesen wäre.

Die Zweckmäßigkeit einer neuen Art der Koordination – vor allem in europäischen Angelegenheiten – hatte sich bereits im Zuge der Beitrittsverhandlungen Österreichs mit den/der EG/EU ergeben (Scheich 2005, 35, 180–202). Für sie wurde (zum zweiten Mal in der Nachkriegsgeschichte der öffentlichen Verwaltung) eine besondere „Sektionsleiterrunde" zur gegenseitigen Information und Koordination untereinander und zur inhaltlichen Abstimmung aller betroffenen Bereiche gegenüber dem/der Verhandlungspartner*in in Brüssel eingesetzt (zur Ablaufgeschichte Gehler und Steiniger 2014, 590–596). Das andere Beispiel waren die Schlussverhandlungen zum österreichischen Staatsvertrag 1954/1955.[8] 1994 galt es in den Beitrittsverhandlungen auch noch zu verhindern, dass u. U. fraktionell getrennte, also parteipolitische Auseinandersetzungen in der damaligen Koalitionsregierung die in einem engen Zeitkorsett zu erledigenden Arbeiten für den Beitritt erschweren oder blockieren. Auch die Zuständigkeitsfrage, ist das Bundeskanzleramt oder das Außenministerium für EU-Angelegenheiten verantwortlich, wurde deshalb erst später, und zwar zugunsten des Außenministeriums entschieden (Kneucker 2020, 46–53); sie wurde ab 2017 jedoch teilweise wieder dem Bundeskanzleramt rückübertragen.

Nach der governance Regelung für die Vertretung der österreichischen EU-Positionen, die bis heute praktiziert wird, ohne gesetzlich festgeschrieben zu sein, werden die politischen Positionen und Stellungnahmen etc. im Fachministerium (oder vom Attache des/der Ministeriums/en an der Brüsseler Vertretung zur EU) ausgearbeitet, im Ministerium genehmigt, gehen über das Außenamt an die österreichische Vertretung in Brüssel zurück, insbesondere für die Arbeit des Botschafterausschusses (COREPER), werden damit „offiziell" und bilden die Grundlage der Arbeit und Weiterarbeit in allen Gremien der EU (Kneucker 2020, 52–53, 281–282). Die für bestimmte Fragen recht-

---

[8] Hinweis von Gerald Stourzh, persönliche Mitteilung. Ihm und Franz Cede danke ich für Hinweise, letzterem für die Hinweise auf die ähnlich erledigten Archivverhandlungen nach dem Zerfall Jugoslawiens sowie auf die innerstaatlichen Anpassungen in der Staatennachfolge UdSSR, Jugoslawiens und der Tschechoslowakei, für die besondere Koordinationsvorgänge entwickelt wurden. Darauf kann hier nicht eingegangen werden; zur UdSSR sei auf Reinisch und Hafner (1995) verwiesen.

lich vorgesehene Befassung des Hauptausschusses des Nationalrates, z. B. vor Ministerräten der EU, ist Thema an anderer Stelle. Die elektronischen Technologien haben diese „Kommunikation binnen Stunden“ erst ermöglicht, und gewährleisten sie.

Abgesehen von den als „geheim“ klassifizierten Dokumenten erwies sich die bisher im außenpolitischen Verkehr übliche Chiffrierung und Dechiffrierung als unpraktisch, insbesondere als zeitlich unzulänglich und hinderlich. Der „elektronische Akt“ (ELAK) hatte zuvor schon nützliche Hilfe geleistet. Es sei angemerkt, dass der elektronische Akt im Außenministerium schon sehr früh, früher als in anderen Bundesministerien eingeführt worden war. Als Grund ist m. E. nicht nur die gewonnene administrative Geschwindigkeit, sondern auch die Erleichterung bei der Suche nach Vorakten anzugeben, weil das kollektive Gedächtnis in der Außenpolitik ein besonderes und ständiges Erfordernis darstellt, ein verbessertes *retrieval system* aber erst gefunden werden musste, um die wenig effizienten und zeitraubenden archivalischen Bemühungen möglichst zu ersetzen. Es waren in allen Ministerien übrigens die „Sekretär*innen“, die den Vorteil des elektronischen Aktes erkannten und durchsetzen halfen. Die Umstellung auf elektronische Kommunikationen zeitigt freilich auch Nachteile; und da wird es in Zukunft wohl neuer regulativer Maßnahmen bedürfen. Relevante Prozesse über Telefon und e-mails die nicht in Akten dokumentiert werden, sind „verloren“ für die Rekonstruktion der Entscheidungsvorgänge (und für die spätere wissenschaftliche Bearbeitung). Eine ähnliche „Gefahrenquelle“ für die Verminderung oder den Verlust des administrativen Gedächtnisses (Zwerger et al. 2017, 13–15) stellen die fehlenden Instruktionen für das Skartieren dar, also das Ausscheiden der schon erledigten Akten, die von der gesetzlichen Intention her dem staatlichen Verwaltungsarchiv übergeben werden müssten, durch Skartieren aber entsorgt werden.

Governance Strukturen dieser Art zu finden, wurde erfolgreich fortgesetzt – erfolgreich auch im Sinne einer Vorbildwirkung für andere ähnliche außenpolitische Vorgänge außerhalb der EU-Angelegenheiten (Kneucker 2020, 46–53, 277–282). Diese Aussage gilt jedoch nicht für die Koordination in der öffentlichen Verwaltung generell. Die bestehenden Herausforderungen der Koordination bleiben weiterhin in vielen Fällen ungelöst. Da ringt in heiklen politischen Konflikten, sehr oft auch in EU-Angelegenheiten, sogar die Regierung um eine koordinierte, gemeinsame Stimme und Vorgangsweise dem Parlament und der Öffentlichkeit gegenüber. Wie die Bemühungen der Kabinette der (österreichischen) Ministerien zeigen, wird durch informelle Kontakte der Ministerbüros bis hin zu Versuchen einer „message control“ der Regierungs- und Parteispitzen alles unternommen, um die Stellungnahmen und Äußerungen, die Ankündigungen und Entscheidungen einzelner Ministerien und Minister*innen auf politische Einheitlichkeit und den passenden Zeitpunkt zu koordinieren und zu kontrollieren. Die Einrichtung der Position und die Berufung von „Generalsekretären und Generalsekretärinnen“ in (allen) Ministerien mit weitreichenden Vollmachten eines Weisungsrechtes und des Durchgriffs in die Linienorganisation zur intra- und interministeriellen Koordination, unterstreicht u. a., wie politisch bedeutsam die Heraus-

forderungen der Koordination tatsächlich geworden sind (§ 7 Abs. 11 BMG 1986; Hartmann 2013, 149–153; Kneucker 2020, 258–275).

3.2 Außenpolitik und Innenpolitik

Außenpolitik wird schrittweise Innenpolitik, Innenpolitik teilweise Außenpolitik. Inwiefern? Und warum? Dieser Wandelprozess ist empirisch nachzuweisen, zugleich systemisch und normativ zu begründen.

Für Österreich bedeutete die Internationalisierung der Politik vielfache Anregungen und neue Herausforderungen, insbesondere durch die Tätigkeit oder durch die Mitarbeit in internationalen Organisationen (wie z. B. der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Paris (OECD), in wirtschafts- und bildungsökonomischen Fragen, oder z. B. der Europäischen Weltraumagentur Paris (ESA), und der Europäischen Organisation für die Nutzung meteorologischer Satelliten Darmstadt (EUMETSAT), in Umwelt- und Industrieangelegenheiten); sie bedeutete vor allem Anstöße zur industriellen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit in internationalen Projekten. Doch lösten diese Einflüsse noch keine oder höchstens *indirekte* Wirkungen auf die Innenpolitik aus. Es greift dagegen die europäische Zusammenarbeit im Rahmen der EU in der Regel *direkt* in die nationale (österreichische) Politik ein (Eppler und Staudigl 2015, 86–106); denn in allen „ausschließlich" der EU übertragenen oder in den zwischen der EU und den Mitgliedstaaten „geteilten" Zuständigkeiten, selbst bei „koordinierenden" oder „unterstützenden Kompetenzen" der EU (Art. 2–6 AEUV), „bricht" (nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH)) „EU-Recht nationales Recht"; EU-Recht ist unmittelbar anzuwenden und (mit Ausnahmen) unmittelbar verbindlich (Öhlinger und Eberhard 2019, 90–104). Es entstehen in vielen Fällen grenzüberschreitende Aktionen oder Kooperationen auf der Ebene der Bürger*innen oder es erfolgen Durchgriffe von der EU-Ebene direkt in regionale oder nationale Vorgänge und Maßnahmen, und zwar ohne Zwischenschaltung der einzelstaatlichen Regierungen. Beispiele sind in den Binnenmarktregelungen der EU oder in Telecom-Neuerungen (Slominski 2002, V, 1–32) zu finden. Neue Umweltstandards, etwa für Kfz, dann die Förderung der Landwirtschaft, die Projekte der Regional- und der Strukturpolitik der Mitgliedstaaten sowie die Teilnahme in den wissenschaftlichen und technologischen Forschungsprogrammen der EU sind weitere Beispiele für direkte Auswirkungen; denn ohne Zwischenschaltung der Bundesregierung agieren Regionen, Gemeinden, in Österreich gerade auch die Bundesländer direkt mit EU-Behörden in den Förderverfahren, oder die frei gebildeten Forschungsgruppen agieren – nach Erhalt der EU- Förderungen direkt in grenzüberschreitender Zusammenarbeit untereinander. Darin liegen Alleinstellungselemente der EU– im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen (Kneucker 2010, Rz. 3, 6, 21).

Zum Teil unabhängig von EU-Entwicklungen, sogar zeitlich vor ihnen, zum Teil in Verbindung mit EU-Politiken zeigen zivilgesellschaftliche Aktivitäten, dass, wie und in

welcher Form Außenpolitik Innenpolitik (in Österreich) und umgekehrt bestimmen kann. Die “Atomgegner*innen“ im Fall Zwentendorf, die später dann die Diskussionen über die Programmatik und Finanzierung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM), beeinflussten und weiterhin beeinflussen, sind zuerst zu nennen. Sie bekämpfen die österreichische Position in der Finanzierung von EURATOM, überhaupt die Teilnahme Österreichs an diesem Gemeinschaftsvertrag der EU, und lehnen selbst EURATOM Maßnahmen zur friedlichen Nutzung der Atomenergie ab, wie z. B. die Forschungen zur Beseitigung von Schäden oder zur Entsorgung von Atommüll. Vor allem ist aber an die politisch erfolgreichen Gegner*innen der Freihandelsabkommen der EU mit den USA „Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)“, der EU mit Canada „Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)“ und der EU mit Lateinamerika „Mercado Común del Sur (Mercosur)“ zu erinnern. Es bestanden (auch in Österreich) gegen diese Verträge in den betroffenen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen gewichtige agrar- und umweltpolitische Befürchtungen und Einwände, z. T. verbunden mit „Souveränismus“-Vorwürfen an die EU (auch wenn sie gerade bei Freihandelsabkommen am geringsten zuträfen). Die zivilgesellschaftliche Politik veränderte die staatlichen politischen Entscheidungen im Rahmen der EU-Abstimmungen. Innenpolitik wurde Außenpolitik, und umgekehrt.

Aus einer systemischen Betrachtung erhellt, dass mit der Zunahme außenpolitischer Themen in der innenpolitischen Debatte die übliche Dynamik und die Mechanismen des politischen Systems auch für Außenpolitik zu greifen beginnen – vor allem im Zusammenspiel der Regierung und des Parlaments. Zu nennen sind zunächst, wenngleich schon aus prinzipiellen, verfassungsrechtlichen Erfordernissen unternommen, die Volksabstimmungen mit außenpolitischer Relevanz (Kärnten 1920, Ödenburg 1921, EU-Beitritt 1994; siehe hierzu Cede 2012, 15–21). Die Ereignisse um die Migrationen nach und in Europa und die Art der Bewältigung der Flüchtlingsströme und Asylverfahren nach 2015 sind dafür jüngste Belege (Gratz 2016) – so wie eben auch die bereits erwähnten internationalen Freihandelsabkommen.

Die europäischen Parlamente, auch das Parlament in Österreich, die lange Zeit an außenpolitischen Debatten, Resolutionen und Gesetzen uninteressiert waren, zeigen in jüngerer Zeit ein wachsendes Interesse an Außenpolitik und diskutieren über Außenpolitik genauso wie über Innenpolitik. Zivilgesellschaftliche Organisationen übten dafür erfolgreich Druck aus, insbesondere auf die politischen Parteien und die großen, etablierten Interessenvertretungen.

Der Ausbau des Europäischen Parlaments in Richtung einer immer effektiveren parlamentarischen Demokratie und zu einer immer intensiveren Mitgestaltung an der Politik des Rates und der Kommission, zielt m. E. nicht nur auf eine Stärkung der Demokratieelemente in der EU in einem allgemeinen, abstrakten Sinne ab, sondern erscheint als eine Rückkoppelung mit den nationalen Parlamenten, die, an der Außenpolitik der EU mitzuwirken, eine aktuelle und wichtige politische Aufgabe sehen. Die parlamentarische Arbeit verstärkt die Legitimität der Politik; sie festigt das demokratische Prinzip in der Politik.

Der parlamentarische Prozess ist ein innenpolitischer Prozess, weil er von den Positionen der im Parlament vertretenen politischen Parteien gesteuert wird, die auf (von außen) einwirkenden innenpolitischen Kräften antworten (Kneucker 1983, 58–73). Den Wandel des Interesses an Außenpolitik beeinflussten offensichtlich auch die national gewählten Abgeordneten im Europäischen Parlament – sie stehen in einem Austauschverhältnis mit ihren nationalen Parlamenten und wirken in diese hinein. Löste noch in den Jahren 1982/1983 die Bemerkung, der außenpolitische Bereich sei durch eine „verdünnte Legalität" charakterisiert und die Tagesordnungen des Parlaments platzierten Außenpolitik aus geringem Interesse eben nur „in den Nachtstunden", Unmut aus (Kneucker 1983, 36–37), ohne durch Fakten freilich widerlegt werden zu können, so ist die Lage heute deutlich verändert. Nicht nur das Interesse des Parlaments ist grundsätzlich anders einzuschätzen, sondern es kann die wachsende und ständige parlamentarische Behandlung außenpolitischer Materien zugleich als Verstärkung, ja Sicherung der Legalität in der österreichischen Außenpolitik angesehen werden. Sie ist strukturelle Routine geworden.

Legalität in einem weiteren Sinne folgt weiters und insbesondere aus der Befassung des Hauptausschusses (bzw. seines Ständigen Unterausschusses) des Nationalrates (Öhlinger und Konrath 2013, zu Art. 23e B-VG Rz.1–63). Das Außenministerium, so wie die anderen Ministerien auch, hat „über alle Vorhaben im Rahmen der EU" und über Ereignisse und bestimmte Positionen und Beschlussfassungen in den EU-Räten zu berichten, sich der Beratung im Hauptausschuss zu stellen und seine Strategien darzulegen und zu begründen. Es wäre durchaus denkbar, jedenfalls rechtlich nicht verboten, alle außenpolitischen Strategien und Vorhaben dem Hauptausschuss vorzulegen; dies ist allerdings nicht die gegenwärtige Praxis. Der/die Minister*in kann, wenn der Hauptausschuss eine Stellungnahme zur Sache oder zur geplanten österreichischen Position in EU-Angelegenheiten abgibt, davon nur in begründeten Ausnahmefällen abweichen. Dieser besondere governance Vorgang ist sogar verfassungsrechtlich vorgezeichnet (Art. 23 e, siehe auch Art. 23 f. – k B-VG).

Mit der Reform des Bundeshaushaltsrechtes in den Jahren 2008–2013 (Art. 50 a–d, 51, 51a–51d B-VG; Lödl et al. 2012, 26–79) wurde in systemischer Sicht ein weiterer, vertiefender Schritt zur Sicherung von Legalität verankert, und zwar für alle politischen Bereiche, also auch für die Außenpolitik. In der wiederkehrenden parlamentarischen Befassung mit Budgetangelegenheiten ist damit eine innenpolitische, in Ziele und Maßnahmen gegliederte Diskussion über Außenpolitik verfügt worden. (Die Reform zählt m. E. zu den bedeutendsten Verwaltungsreformen der vergangenen Dekaden, entworfen und betrieben durch die Bürokratie selbst. Inspiriert durch systematische internationale Vergleiche seit 1986 wurden Erfahrungen insbesondere aus der Budgetpraxis der EU verwertet; Steger 2010, 484; Steger und Pichler 2008, 5, 7–11).

Worin liegt die Reform? Die mittelfristigen und in einem Budgetjahr geplanten Vorhaben der Verwaltungsstellen werden inhaltlich beschrieben und damit rechtlich eingegrenzt. Sie werden nach den aus Wirkungszielen abgeleiteten Maßnahmen zur Zielerfüllung sowie nach den verfügbaren Instrumenten für die Umsetzung der Maßnahmen

geprüft. Sie sind damit rational aufeinander bezogen. Ihre Beziehung zueinander wird nachvollziehbar, überprüfbar und in ihren Auswirkungen bewertbar. Das Gebot der „Wirkungsorientierung", eine Art output-Orientierung, tritt zu den anderen bekannten Budgetprinzipien hinzu. Bisher waren solche betriebswirtschaftlichen Denkweisen und Gestaltungen nicht gesetzlich festgelegt, insbesondere waren die mittelfristigen Planungen rechtlich nicht verbindlich. Zu argumentieren ist innerhalb eines mehrjährigen Finanzrahmens, ob und welche politischen Anliegen, welche strategischen Absichten mit den jährlichen Budgetanträgen verbunden sind, welche Evaluationen der vergangenen, noch offenen oder abgeschlossenen politischen Aktivitäten beauftragt und in den Budgetargumentationen verwertet wurden, welche Begründungen welcher Maßnahmen für eine Wirkungsorientierung steuerungsrelevant sein sollten oder erfolgreich waren. Zu fragen ist insbesondere auch, welche Maßnahmen, und warum gerade diese und nicht andere zur Erfüllung der Zielsetzungen gewählt wurden, und weshalb in welcher zeitlichen Abfolge etc.

Das Budgetkapitel „Äußeres"[9] nennt, nun schon über einige Jahre gleichbleibend, fünf Ziele als die „Wirkungsziele" der Außenpolitik: 1) die Hilfestellung für in Not geratene Österreicher*innen im Ausland und die Betreuung der ständig im Ausland lebenden Österreicher*innen, 2) die Wahrnehmung außenpolitischer, sicherheitspolitischer, europapolitischer und wirtschaftspolitischer Interessen Österreichs in Europa und in der Welt, der Ausbau des Standortes Österreich als Amtssitz und Konferenzort, 3) Fortschritte in der Integration der regelmäßig und legal sich in Österreich aufhaltenden Migrant*innen][10], 4) die nachhaltige Verringerung von Armut, die Festigung des Friedens, die Gleichstellung von Frau und Mann, die Sicherung und der Erhalt der Umwelt in den Partnerländern im Rahmen der EZA, und 5) die Prägung eines innovativen-kreativen Österreichbildes, interkulturelle und interreligiöse Dialoge. Das europäische Prinzip „Einheit durch Vielfalt"[11] gilt ausdrücklich für die österreichische Außenpolitik (Regierungsvorlage 380 dB XXVII. GP, Anlage I).

Europapolitik ist inhaltlich nicht ausdrücklich genannt und ausgeführt. Durch die teilweise Verlagerung von EU-Agenden in das Bundeskanzleramt 2017 findet sich aber auch dort z. Z. keine umfassende oder besonders fokussierte inhaltliche Zielsetzung für die Tätigkeit des Außenministeriums und des Bundeskanzleramtes für eine inhaltliche EU-Politik. Beim Bundeskanzleramt (BKA) findet sich nur das prozedurale „Wirkungsziel 2", nämlich die „Erarbeitung und ressortübergreifende Abstimmung von Strategien und Positionen" zur zeitgerechten Vorlage der Unterlagen an den EU-Rat. Wegen der allgemeinen Koordinierungsverantwortung des BKA ist dieses Wirkungsziel angebracht, aber wohl redundant.

[9] Ich danke Johann Seiwald, Parlament, für die Hilfe bei der Beschaffung der Materialien.

[10] Dieses Wirkungsziel ist weniger aus außenpolitischen als integrationspolitischen Motiven eingefügt, weil das Außenministerium z. Z. auch diese zusätzliche Materie bearbeitet.

[11] Der Grundsatz lautet „in Vielfalt geeint".

Es besteht – wie schon bisher – die Gefahr, dass auf europapolitische Initiativen saumselig reagiert oder vergessen wird. Zu entwickeln und zu vertreten sind aber Positionen, also insbesondere eine österreichische Personalpolitik für die Besetzung von EU-Stellen durch Österreicher*innen und sachpolitische Initiativen für den europäischen Einigungsprozess. Österreich, wie jeder EU- Mitgliedstaat, kann und soll zur Vertiefung der europäischen Einigung politische Aktivitäten zur Diskussion stellen und beitragen. Es ist nicht nur legitim für den Mitgliedstaat, seine eigenen Interessen im Rahmen der EU-Politik zu vertreten; der Mitgliedstaat darf und soll, dazu ebenfalls durch den EUV verpflichtet, gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten das Projekt „Europa" weiterentwickeln (Präambel und Art. 3, 20 EUV, Präambel AEUV). (Auch wenn Präambeln als solche nicht rechtsverbindlich sind, sind ihre Motive dennoch als Zusagen für die Zukunft von den Mitgliedstaaten akzeptiert und bestätigt worden, als Ziele und Maßnahmen zur Verwirklichung vereinbart und willkommen geheißen worden). Welche Initiativen? In welchen Allianzen will also Österreich? So kann man zurecht den Mitgliedstaat Österreich fragen. Zielsetzungen oder Maßnahmen in diesem Sinne scheinen aber bisher kaum auf. Es ist in den Vorlagen eher Reaktion als Aktion gemeint. Der Text für die Debatte im Nationalrat spricht nämlich liebevoll von „Pflege" der europäischen und internationalen Beziehungen, was nach administrativ ordentlichen, konstruktiven und verlässlichen Verhalten und Wirken (auch in der Europapolitik) klingt. Wenngleich Politik von Zeit zu Zeit durch geheime Elemente charakterisiert sein muss, weil nicht alle Pläne und Initiativen sofort bekanntgegeben werden sollten, so muss doch für die europäische Entwicklung zeitgerecht einbekannt werden, welche europapolitischen Positionen, nicht zuletzt zur Beseitigung der europakritischen Punkte und Vorbehalte an vielen Orten, von Österreich aus in welchen Sachbereichen und nach welchen Prioritäten in Aussicht genommen werden wollen. Gerade von „kleineren" Ländern, weil deren Kreativität für die Arbeit in den politischen Prozessen der EU oft schon überzeugt hat, sind Vorschläge bei den „Großen" stets willkommen – nicht nur rechtlich zulässig (Kneucker 2020, 48).

Die hier verankerte betriebswirtschaftlich professionelle Betrachtung der Ziele und Maßnahmen für Außenpolitik führt zu kritischen Anmerkungen über die Art der bis jetzt üblichen „wirkungsorientierten" Antragstellungen im Budgetprozess:

Die angeführten Ziele sind manchmal – technisch gesehen – selbst wieder Maßnahmen, in manchen Maßnahmen stecken Ziele. Die Zielformulierungen sind professionell unbeholfen. Maßnahmen, die (bewusst?) nur Teile von Zielen erfüllen können, bleiben ohne Begründung dieser Maßnahmenauswahl. Es finden sich eben Maßnahmen ohne Ziele und Ziele ohne Maßnahmen; die Vertretung welcher Interessen Österreichs; etwa in europapolitischer, nachbarschaftspolitischer und wirtschaftspolitischer Hinsicht?

Eine breite wissenschaftsbasierte Diskussion über Interessen Österreichs z. B. in Europa hat übrigens seit Jahren nicht mehr stattgefunden (Cede und Prosl 2015, 11–15, 157–160); und selbst in der Frage der jüngst unternommenen Annäherung an die oder die versuchte Allianzbildung der österreichischen Regierungspolitik mit den Visegrad

Staaten Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei wurden die Interessenslagen nicht erkennbar systematisch untersucht. In einzelnen Sachbereichen, wie Forstwirtschaft, Verkehrsplanungen, transeuropäische Netze, fehlen Erhebungen über österreichische Interessen. Österreich hat nämlich keineswegs immer gleichartige Interessen mit Deutschland oder den unmittelbaren Nachbarn. Zahlreiche gemeinsame Interessen hat Österreich auch mit den skandinavischen Ländern, Frankreich und Irland (vielfach auch mit dem Vereinigten Königreich, das nun ausgeschieden ist).

Evaluationen der bisher erzielten Ergebnisse und Interessenslagen fehlen, oder werden nicht angeführt; in bedauerlicher Weise gerade auch nicht die Beteiligungen und das Abstimmungsverhalten in internationalen Organisationen (ausgenommen teilweise für UN, für den Europarat und indirekt für die EU). Das Außenministerium qualifiziert, wie viele strategische Konferenzen in der Vergangenheit zeigten, als ein besonders strategisch-kreatives Haus. Es scheint aber ständig unterfordert oder politisch nicht ausreichend für die eigenen Strategiebildungen gefordert zu sein.[12]

Seit kurzem werden ressortübergreifende, strategische Anliegen der Politik in einer Art „Landkarte" im Rahmen der Angaben zu Wirkungsorientierungen sichtbar gemacht. Es fehlen aber konkrete Ziele für einzelne ressortübergreifende Abstimmungen des BKA und/oder des Außenministeriums mit anderen Ressorts: insbesondere bei der Umsetzung der/deren angeführten „Wirkungsziele" und Maßnahmen, etwa in der ressortübergreifenden Abstimmung der allgemeinen strategischen Positionen durch das BKA, ferner für die Wissenschaftskooperation außerhalb Europas oder mit Bezug auf die „Außenwirtschaftsstrategie 2018" des Bundesministeriums Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, die von den Vertretungsbehörden im Ausland mit den Außenwirtschaftsstellen der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) umzusetzen ist. Österreich muss in internationalen Gremien heute regelmäßig zu weltpolitischen Themen und heiklen Politiken Stellung nehmen, die nicht „österreichrelevant" erscheinen (z. B. die Politik der EU zu Afrika oder zu Fragen des Kolonialismus in den UN). Sie sind in Österreich, wenn es eine konsistente österreichische Position vertreten soll, höchst umstritten – und fänden kaum einen Konsens; politisch stringente Diskussionen werden aber bisher nicht angeregt oder gewagt.

Die Instrumente für die Durchführung der außenpolitischen Maßnahmen werden in der Regel nicht argumentiert; die beantragten Budgetmittel sind jedoch nicht allein die Instrumente der Zielerfüllungen. Personal und passende Organisationsformen sind gewichtige zusätzliche Elemente, wenn in den angeführten Zielsetzungen diplomatische Kontakte und Kooperationen gelingen sollen. Sind z. B. die gegenwärtigen oder die

---

[12] Die „Außen- und Europapolitischen Berichte" des Bundesministers, wie z. B. für die Jahre 2016 bis 2019 sind umfassende, beinahe vollständige Faktensammlungen und elegant verfasste Beschreibungen der österreichischen Außenpolitik (insbesondere zu Personalstand, Leitungen, Frauenanteil, Aufbauorganisation, Budget u. a. m.), sie enthalten allerdings keine professionellen strategischen Formulierungen von Außenpolitik.

fehlenden Besetzungen mit Fachattaches an Botschaften zweckmäßig? Sollten sie nicht im Lichte der Schwerpunktsetzungen der Außenpolitik entsprechend geändert werden? Bedarf es wirklich – wie zu Zeiten der Großmacht Habsburger Monarchie – an (beinahe) jeder Botschaft eines oder gar mehrerer Militärattachés?

3.3 Außenpolitik und Zivilgesellschaft

Es wird nicht erstaunen, dass neue Akteure die außenpolitische Arena betreten haben, wenn das gesteigerte öffentliche Interesse an außenpolitischen Fragen und die regelmäßigen parlamentarischen Beratungen über außenpolitische Fragen zu wirken beginnen. Es sind auch tatsächlich „Akteure" in einem politischen Verständnis, weil sie in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind und nicht nur für bestimmte politische Ergebnisse wie die Interessenvertretungen oder Lobbies agieren.

Innerhalb und außerhalb der politischen Parteien und Interessenvertretungen bildeten sich, z. T. lose und unabhängig organisiert, z. T. organisatorisch eingebunden, neue Aktivist*innengruppen, die außenpolitische Themen diskutieren und vorantreiben wollen. Beispiele bietet das weite Feld der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen des Klimaschutzes, der Sicherung der Artenvielfalt, die Schonung der natürlichen Ressourcen und die Verhaltensumstellung auf Sparsamkeit und alternative Energien. Die Gruppen sind Parteigrenzen überschreitend vernetzt. Die sozialen Medien ermöglichen schnelle und effiziente Wege der Kommunikation zwischen ihnen. Es ist ja eher die jüngere Generation, die sich da zu Wort meldet, die demonstriert, Petitionen an Regierung und Parlament anregt, verfasst, organisiert und abliefert. Die Gruppen scheinen sich zunehmend als ein soziales Gegengewicht zu den wirtschaftlichen Interessen in politischen Parteien und Interessenvertretungen zu verstehen. Sie sind, auch wenn sie innerhalb des Systems operieren, z. T. gegen das System orientiert. Sie ist auch durchaus Teil der spontanen „Wutgeneration" in den oft stagnierenden politischen Verhältnissen. Es kann ihre Neigung ausgemacht werden, „von unten", wenn die politischen Parteien nicht reagieren, als „Volk" sozusagen, durch partizipatorische, direktdemokratische Aktionen aufzutreten und Politik zu machen. Ihre Politik ist generell immer an die politische Öffentlichkeit „gepostet". Demonstrationen sind das bevorzugte Instrument. Demonstrationen werden hauptsächlich in Wien oder in einigen Landeshauptstädten abgehalten. Und bewusst wird der Überdruss vieler Wiener Bewohner*innen, deren „bürgerliche" Störung im Verkehrsalltag rund um die Innenstadt, lustvoll in Kauf genommen. Die partizipatorische und humanitäre Attitude verbündet sie regelmäßig mit ähnlich gesinnten Gruppen in humanitären Einrichtungen, z. B. in Kirchen und Religionsgemeinschaften. Kirchen nehmen seit einiger Zeit ganz offen, und durchaus zum Missvergnügen der Regierung, gegen Regierungsmaßnahmen Stellung, wenn sie ihnen als nach ihren religiösen Werten grenzwertig oder gar gegen religiöse Werte zu verstoßen scheinen. Das humanitäre Engagement für Flüchtlinge, gegen deren Diskriminierung, gegen manch abwertende politische Maßnahmen wie z. B. in der

Islam- und Muslimenpolitik der gegenwärtigen Regierung, im Besonderen aber für eine Verteidigung der Menschen- und Grundrechte, sind deutliche Signale.

Bei der universitären, studentischen Population zeigt die europäische Sozialisierung durch internationale Austauschprogramme m. E. erstmals eine politische Wirkung. Zwei bereits international orientierte Generationen seit 1980 rücken in die politischen Ränge ein. Deren Reisen, deren Auslandsstudien und -aufenthalte haben einen weltoffenen Blick, haben Ländervergleiche und neue gesellschaftliche Erfahrungen für tausende, in ganz Europa sogar schon für Millionen Studierende, Lehrende und Schüler*innen vermittelt, wie vor allem durch das ERASMUS Programm der EU. Diese „Investitionen" in Bildung waren und sind unschätzbar für den Wandel der politischen Atmosphäre. Die zahlreichen bilateralen und multilateralen Austausch- und Wissenschaftsübereinkommen, insbesondere die Forschungsprogramme der EU, haben tausende Forscher*innen in internationales wissenschaftliches und industrielles Geschehen direkt eingebunden.

Zu diesen neueren Phänomenen fehlen z.Z. empirische Studien. Nicht fehlen sie zu der traditionellen Mitwirkung von Sozialpartnern und anderen Interessenvertretungen an außenpolitischen Themen in der politischen Arena; denn sie sind über die politischen Parteien in die Entscheidungsprozesse involviert, obwohl sie zu allererst Klientelinteressen in Stellungnahmen (z. B. in den parlamentarischen Begutachtungsverfahren) vertreten. So wie sie in jeder anderen wichtigen wirtschaftlichen oder politischen Fragestellung Politik offen oder im Hintergrund mitgestalten, so auch in außenpolitischen Fragen, die ihr Arbeitsfeld betreffen. Studien fehlen zu politischer Kommunikation, gerade in EU – Angelegenheiten und zu Medienverhalten. Die Medien haben bisher, ganz gegen ihr sonstiges Verhalten, zur Außenpolitik keine eigene „Campagnesierung" unternommen (Kneucker 2020, 235–239).

Offen bleibt bisher auch die Frage, wie viele Entscheidungsträger*innen in Österreich an außenpolitischen Entscheidungen in der Regel beteiligt sind. Die Frage wurde erstmals, soweit ich sehe, in einer Dissertation über österreichisches politisches Entscheidungsverhalten an der Yale University gestellt (Houska 1979, 1–4). Joseph Houska selbst verfolgte die Frage aber nicht weiter, und keiner nach ihm; Elite Studien waren lange Zeit nicht in Mode, wenn nicht gar verpönt. Es handelte sich hier aber um eine demokratiepolitisch interessante Frage, nämlich wie sich ein Wechsel zu repräsentativ-demokratischen Eliten in (außen)politischen Entscheidungsprozessen ausdrückt; das ließe sich an diesem Beispiel gut darstellen. Houska rechnete damals mit rund 40 Personen, Bürokratie, Regierung, Parlament zusammengenommen; heute werden es (meiner Schätzung nach) wohl eher 140 Personen sein. Eine zweite – „demokratiepolitische"-Testfrage lautet: Werden oder wie werden die (österreichischen) Bürger*innen die Einladung der EU-Kommission annehmen, die Zukunft der EU nicht nur zu kritisieren, sondern in der *EU – Zukunftskonferenz,* ab Mai 2021, ernsthaft zu diskutieren und mitzugestalten? Welche organisatorische Rolle will die Bundesregierung oder wollen die großen Interessenvertretungen übernehmen? Sind nur kleine Gruppen von Aktivist*innen und junge Menschen für die europäische Einigung zu gewinnen?

3.4 Außenpolitik– Regionen und Bundesländer

Diesem Thema ist ein ausführlicher Beitrag in diesem Band gewidmet.[13] Für eine Betrachtung der Strukturen und der Organisation für Außenpolitik mit Blick auf Länder und Regionen ist dennoch auf drei ergänzende Aspekte aufmerksam zu machen; sie folgen aus (meinen persönlichen) nachprüfbaren Erfahrungen:

Von der neuen Möglichkeit, Staatsverträge für ein Bundesland zu beschließen, hat kein Land bisher entsprechend Gebrauch gemacht, „die praktische Bedeutung ist gering geblieben" (Grabenwarter und Holoubek 2019, Rz.138; Hammer 2021, Rz.2–85.). Es bestanden und bestehen aber viele informelle und formelle Vereinbarungen und Arbeitsübereinkommen der Länder oder Landeseinrichtungen mit Nachbarregionen, wie z. B. Kärnten und Steiermark mit Slowenien, Kroatien, Friaul, oder Vorarlberg im Bodenseeraum, Tirol und Salzburg in jüngster Zeit mit Bayern, womit übrigens auch Selbstverwaltungen in den Ländern erstmals betroffen sind, wie Kirchen oder Forschungseinrichtungen, die über den Inn hinweg kooperieren, um Ressourcen wirtschaftlich nützen (z. B. Pfarrer*innen und Lehrer*innen austauschen oder miteinander teilen).[14]

Die an Österreich angrenzenden Teile der Slowakei, die Lombardei und Venetien zeigten nach der Wende 1990/1991 ein starkes Interesse an multilateralen Kooperationen in Mitteleuropa, insbesondere im Forschungsbereich. In der Lombardei und in Venetien, angeregt durch die Universitäten, war das Interesse auf die angewandte, technologische Forschung und Entwicklung, einschließlich der Industrie gerichtet. Es entstand 1989 die multilaterale *Central European Initiative* (CEI), die mit zahlreichen Projekten ambitioniert begann, der in kurzer Zeit sogar weitere osteuropäische Länder beitraten und die unter österreichischem Vorsitz 1996 auch ein Generalsekretariat erhielt– immer wieder zum Höhenflug ansetzte, und auch flog, und doch nicht auf Dauer erfolgreich blieb. Im Rahmen der EU ergaben sich die günstigeren Alternativen.

Multilaterale Initiativen in Mitteleuropa leiden zudem an einer historisch-politischen Problematik. Einige Regionen waren souverän geworden und knüpften an ihre frühere eigenständige Geschichte an, bis zurück in die Habsburger Monarchie; und einige Regionen waren autonom geworden und strebten ihre (völkerrechtliche) Anerkennung an. Politisch waren sie daher an Verträgen mit der Republik Österreich interessiert, empfanden Landesverträge zwar durchaus als nützlich, sahen sich aber als politisch zurückgestuft an. Die vielen unilateralen und bilateralen Unterstützungsmaßnahmen Österreichs für die osteuropäischen Nachbarn nach der Wende, vornehmlich im universitären und wissenschaftlichen Bereich, waren gerade deshalb willkommene Maßnahmen, eben der Bundesverwaltung gewesen, unternommen und (finanziell)

[13] Siehe hierzu den Beitrag von Peter Bußjäger in diesem Handbuch.

[14] R. Kneucker, „Landesaußenpolitik, insbesondere für das Burgenland", zwar unveröffentlicht, aber abrufbar auf academia.edu unter „Zuständigkeiten für das Burgenland".

gefördert durch einen europaweit angesehenen Bundesminister, Erhard Busek, der mit dem Institut für den Donauraum und Mitteleuropa seit vielen Jahren signifikante Aktionen anregte und z. T. organisierte.

Die internationalen Tendenzen der Regionalisierung, die sich auf völkerrechtlicher Ebene manifestierten, blieben im Wesentlichen Planungen. So schon im Völkerbund, dann auch in den Vereinten Nationen. Sie hätten, ihren Intentionen gemäß, den zentralistischen Gestaltungen entgegenwirken, u. U. subsidiär praktikable dezentrale Lösungen schaffen sollen und können (Lang 1982, 180–194). Auch die europäischen Einigungsprozesse sahen immer regional bestimmte Institutionen und Programme vor. Sie wurden ausführlich geregelt, sie blieben auch nicht ohne Erfolg, waren aber keineswegs so erfolgreich, wie es die Gründungsväter erhofft hatten. Ähnliche Erfahrungen bieten die föderalen Staaten auch für sich selbst, nicht nur in Österreich. Rational-ökonomische und administrativ-technische Motive reichen offenbar nicht aus, dieses verfassungsrechtliche Instrument effektiv zu nützen.

4 Resümee

Der Bereich „Außenpolitik" zählt zu den ältesten staatlichen Aktivitäten. Er blieb bis in die jüngste Zeit von Traditionen und historischen Symbolen dominiert. Er blieb daher nach historisch bewährten Formen strukturiert– und war institutionell recht stabil. Nach dem Zweiten Weltkrieg änderten sich weniger die Formen als die Lage und die Organisation für die Wahrnehmung der Außenpolitik. Legalität, Demokratisierung, Menschenrechte führten zu inneren Veränderungen, Internationalisierung, Globalisierung, neue Bündnisse bewirkten von außen Veränderungsschübe für Organisation, Gestaltungen und Prozessstrukturen der Außenpolitik. Die stärksten Änderungen für die europäische und österreichische Außenpolitik bewirkte freilich die europäische Einigung, weil das Mehrebensystem der EU sowohl die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen dem einzelnen Mitgliedstaat und den EU-Gremien als auch die innerstaatliche Abstimmung der staatlichen Politik für EU-Prozesse und die dafür erforderlichen Strukturen neu zu fassen veranlasste. Traditionen reichten nicht mehr aus; die Herausforderungen waren neu, ihnen musste mit neuen Strukturen begegnet werden.

Der Beitrag versucht, die Folgen der vier „großen" Entwicklungslinien der Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg in der Organisation der Außenpolitik zuordnen und zu bewerten, vor allem die Strukturen und Prozesse im Rahmen der veränderten europäischen Rahmenbedingungen zu platzieren und zu analysieren. Unternommen wird es an Hand der in den Vordergrund gerückten „Fachaußenpolitik", verbunden mit neuen Formen der Koordination zwischen den obersten Verwaltungsstellen, ferner an Hand der zunehmenden Durchdringung von Außen- und Innenpolitik und der damit verstärkten parlamentarischen Befassung mit Außenpolitik und deren Kontrolle, ferner mit Blick auf die neuen Rollen der zivilgesellschaftlichen Institutionen in außenpolitischen Angelegenheiten und der entstandenen Vermehrung der außenpolitischen Akteure aus der

Zivilgesellschaft in der politischen Arena und schließlich mit Hinweisen auf im Grunde unerfüllte Erwartungen einer Intensivierung regionaler Kooperationen. Die langfristigen Entwicklungen sind in der Organisation der (österreichischen) Außenpolitik bereits mittelfristig erkennbar geworden.

Weiterführende Quellen und Literatur

Austria Kultur International. 2018, *Jahrbuch der Österreichischen Auslandskultur.* Wien. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Kultur/Publikationen/Jahrbuch_2018.pdf.

Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres. *Austria Kultur International. Jahrbuch der Österreichischen Auslandskultur 2018.* Wien: 2018.

Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres. *Außen- und Europapolitischer Bericht 2016/2017, 2018.* Wien: 2018.

Bundesministerium Europäische und internationale Angelegenheiten. 2019. *Außen- und Europapolitischer Bericht 2019.* Wien. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Publikationen/AEPB/Aussen-_und_Europapolitischer_Bericht_2019.pdf.

Bundes-Verfassungsgesetz. Text Materialien Judikatur. 9.Aufl., Reichenau: proLibris Verlagsgesellschaft, 2021.

Carnegie Commission on Science, Technology, and Government. *Science, Technology and the States in America's Third Century.* New York, NY: 1992.

Carnegie Commission on Science, Technology, and Government. *Science, Technology, and Government for a Changing World.* New York, NY: 1993.

Regierungsvorlage 380 der Beilagen XXVII. Gesetzgebungsperiode – BFG 2021 samt Anlagen (Anlage I Bundesvoranschlag).

US Advisory Commission on Public Diplomacy. 1996. *A New Diplomacy for the Information Age.* United States Advisory Commission on Public Diplomacy: Washington, DC https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/1996-Report.pdf.

Literatur

Carnegie Foundation. 1993. *Science, Technology, and Government for a Changing World.* Washington, DC.

Cede, Franz. 2012. „The Plebiscites in Carinthia and Sopron-Ödenburg after World War I – Two Cases of Direct Democracy in Action". In *Direct Democracy and Minorities*, Hrsg. von Wilfried Marxer, 15–21. Wiesbaden: Springer VS.

Cede, Franz und Christian Prosl. 2015. *Anspruch und Wirklichkeit. Österreichs Außenpolitik seit 1945.* Innsbruck: StudienVerlag.

Eine Art Fortführung bietet nun Cede, Franz und Christian Prosl. 2021. *Diplomaten im Dialog – Zeitzeugnis einer Generation.* Wien: Jan Sramek Verlag.

Eppler, Annegret, und Fritz Staudigl. 2015. „Europeanization of Austrian Federalism: The Case of Länder Rights in EU Affairs". In *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, hrsg. von

Günter Bischof und Ferdinand Karlhofer, 86–106. New Orleans, LA/Innsbruck: UNO Press; innsbruck university press.

Fischer, Heinz. 2018. „Bundespräsident und Außenpolitik". In *Europa, Demokratie, Ökumene, Kultur. Festschrift für Raoul Kneucker*, Hrsg. von Gertraud Diem-Wille, Ludwig Nagl, Anton Pelinka, und Friedrich Stadler, 247–258, Wien: Böhlau Verlag.

Gehler, Michael und Rolf Steiniger. 2014. *Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart. Aspekte einer wechselvollen Entwicklung*, 2. Aufl. Wien et al.: Böhlau Verlag.

Grabenwarter, Christoph, und Michael Holoubek. 2019. *Verfassungsrecht Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl. Wien: Facultas.

Gratz, Wolfgang. 2011. *Und sie bewegt sich doch. Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung.* Wien; Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Gratz, Wolfgang. 2016. *Das Management der Flüchtlingskrise. Never let a good crisis go to waste.* Wien; Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Hammer, Stefan. 2021. „Art 16 B-VG". In *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, Hrsg. von Karl Korinek, Michael Holoubek, Christoph Bezemek, Claudia Fuchs, Andrea Martin und Ulrich E. Zellenberg. Band I/2. Wien: Verlag Österreich.

Hartmann, Klaus. 2013. „Koordination und innere Führung in den Bundesministerien". In *Festschrift für Berhard Raschauer zum 65. Geburtstag*, Hrsg. von Daniel Einöckl, Nicolas Raschauer, Eva Schulev-Steindl und Wolfgang Wessely, 143–154. Wien: Jan Sramek Verlag.

Houska, Joseph John, jun. 1979. *The Organizational Connection: Elites, Masses, and Elections in Austria and the Netherlands.* New Haven, CT: Dissertation Yale University.

Isak, Hubert. 1983. „Österreichische Außenwirtschaftsbeziehungen". In *Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen-Strategien-Stellungnahmen, Ein Handbuch*, Hrsg. von Renate Kicker, Andreas Khol, und Hanspeter Neuhold, 259–288. Salzburg: Wolfgang Neugebauer Verlag.

Kelsen, Hans. 1925. *Allgemeine Staatslehre.* Bad Homburg: Verlag Max Gehlen. [Nachdruck 1966].

Kneucker, Raoul. 1983. „Institutionelle Aspekte der Außenpolitik". In *Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen-Strategien-Stellungnahmen. Ein Handbuch*, Hrsg. von Renate Kicker, Andreas Khol, und Hanspeter Neuhold. Salzburg: Wolfgang Neugebauer Verlag.

Kneucker, Raoul. 2010. „Art 179 – 190 AEUV". In *Kommentar zu EUV und AEUV unter Berücksichtigung der österreichischen Judikatur und Literatur*, Hrsg. von Heinz Mayer und Karl Stöger. Wien: Manz Verlag.

Kneucker, Raoul. 2020. *Bürokratische Demokratie, demokratische Bürokratie. Ein Kommentar zu Struktur, Gestalt und System der Bürokratie in Europa.* Wien: Böhlau Verlag.

Kneucker, Raoul und Peter Biegelbauer. 2015. „Die öffentliche Verwaltung – 20 Jahre nach 1994". In *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, Hrsg. von Andreas Maurer, Heinrich Neisser und Johannes Pollak, 219–234. Wien: Facultas Verlag.

König, Klaus. 2015. *Operative Regierung.* Tübingen: Mohr Siebeck.

Lang, Wilfried. 1982. *Der internationale Regionalismus. Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung*. Wien/New York: Springer Verlag.

Lödl, Manfred, Erwin Antl, Esther Peridis-Pierre, Christine Pfau, und Johann Seiwald. 2012. *Bundeshaushaltsrecht mit einschlägigem Verfassungs- und Europarecht und ausführlichen Erläuterungen*. Wien: Manz Verlag.

Öhlinger, Theo, und Harald Eberhard. 2019. *Verfassungsrecht*, 12. Aufl. Wien: Facultas Verlag.

Öhlinger, Theo und Christoph Konrath. 2013. „Art 23 c und d B-VG". In *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, Hrsg. von Karl Korinek, Michael Holoubek, Christoph Bezemek, Claudia Fuchs, Andrea Martin, und Ulrich E. Zellenberg. Band I/2. Wien: Verlag Österreich.

Reinisch, August, und Gerhard Hafner. 1995. *Staatensukzession und Schuldenübernahme beim „Zerfall" der Sowjetunion*. Wien: Service Fachverlag.
Scheich, Manfred. 2005. *Tabubruch. Österreichs Entscheidung für die Europäische Union*. Wien: Böhlau Verlag.
Slominski, Peter. 2002. *Die Implementation des EG-Telekommunikationsrechts aus rechts- und politikwissenschaftlicher Sicht*. Wien: Manz Verlag.
Steger, Gerhard, Hrsg. 2010. *Öffentliche Haushalte in Österreich*, 3. Aufl. Wien: Verlag Österreich.
Steger, Gerhard und Alfred Pichler. 2008. *Haushaltsrechtsreform. Textausgabe mit Anmerkungen.* Wien: Verlag Österreich.
US Advisory Commission on Public Diplomacy. 1996. *A New Diplomacy for the Information Age*. Washington, DC.
Zwerger, Veronika, Thomas Ballhausen und Raoul Kneucker, Hrsg. 2017. *Zur Gegenwart der Geschichte. Österreichische Archivquellen in europäischer Perspektive*. Wien: new academic press.

Dr. Raoul F. Kneucker unterrichtet im nachberuflichen Studium der Universität Wien; er war Honorarprofessor für Politische Wissenschaften, Schwerpunkt Europapolitik, an der Universität Innsbruck und Honorarprofessor für Religionsrecht an der Evangelisch-Theologischen Fakultät der Universität Wien. Seine Berufslaufbahn begann nach Auslandsstudien in USA und Deutschland an der Universität Wien für Staats- und Verwaltungsrecht. Er war Generalsekretär der Rektoren-/Universitätenkonferenz, des FWF-Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Im Zuge der EU Integration Österreichs übernahm er die neu eingerichtete Sektion für internationale Angelegenheiten im Wissenschaftsministerium und leitete sie bis zu seinem Ruhestand 2002.





Föderalismus und die „Außenpolitik“ der Länder

Peter Bußjäger

Zusammenfassung

Die außenpolitischen Aktivitäten der Länder sind vielfältig. Sie sind in einen bundesverfassungsrechtlichen Rahmen und das europäische Mehrebenensystem eingebettet. Die Länder haben die Möglichkeit, durchaus eigenständige Initiativen zu setzen und nutzen diese auch. So haben sich im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte verschiedene Kooperationsräume etabliert, die teilweise auch durch Unionsrecht begründet sind. Der Beitrag stellt die Entwicklung der Außenpolitik der Länder, die rechtlichen Instrumentarien und deren praktische Handhabung vor.

1 Einleitung

Außenpolitik hat, wie internationale Beispiele zeigen, seit langem auch eine regionale Dimension, in der subnationale Akteur*innen versuchen, regionale Interessen im grenzüberschreitenden Rahmen durchzusetzen, zuweilen mit Unterstützung der zentralstaatlichen Ebene, zuweilen aber auch gegen deren artikulierte Interessen. Beispiele sind in vertikaler Hinsicht die Bemühungen europäischer Regionen um die Erlangung von Einfluss auf der europäischen Ebene sowie in horizontaler Hinsicht ihre direkten Kontakte untereinander. Ob dies auch für Österreich und die Länder zutrifft und inwieweit dabei die föderale Ausgestaltung der Republik im Hinblick auf außenpolitisches Handeln der Glieder eine Rolle spielt, soll im nachfolgenden Beitrag näher untersucht werden. Ziel

P. Bußjäger (✉)
Universität Innsbruck, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Innsbruck, Österreich
E-Mail: peter.bussjaeger@uibk.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_6

ist es außerdem, zu erfahren, wie sich außenpolitisches Handeln der Länder vollzieht und welche Plattformen dafür etabliert wurden.

Dabei wird zunächst der rechtliche Rahmen analysiert und geklärt, inwieweit er dem außenpolitischen Handeln der Länder neben Schranken auch Gestaltungsspielraum für ein eigenständiges Agieren eröffnet (2.). Im Folgenden wird untersucht, wie sich in praktischer Hinsicht eine Außenpolitik der Länder entwickelt hat (3.) und im Anschluss dargelegt, in welchen Ausformungen dieses Handeln zu Tage tritt (4.). Die weiteren Ausführungen widmen sich der Systematisierung der Handlungsinstrumente und analysieren aufgetretene Konfliktlagen zwischen Bund und Ländern (5.). Die Zusammenfassung (6.) schließt die Arbeit ab.

2 Bundesverfassungsrechtlicher Rahmen außenpolitischen Handelns

Die Rahmenbedingungen, welche die Bundesverfassung dem außenpolitischen Handeln der Länder zieht, sind unklarer als mitunter erwartet: Art. 10 Abs. 1 Z 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) bestimmt, dass die äußeren Angelegenheiten Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung sind, freilich „unbeschadet der Zuständigkeit der Länder nach Art. 16 Abs. 1“. Mit dieser Ausnahmebestimmung ist die Kompetenz der Länder zum Abschluss von Länderstaatsverträgen gemeint (Bußjäger 2016, 315). Bedeutet dies, dass das einzige zulässige außenpolitische Handeln der Länder im Abschluss eines Länderstaatsvertrages (dazu näher unter 5.2) besteht? Nicht unerwähnt soll gelassen werden, dass die Staatskanzlei 1919 in einer Studie zur Vorbereitung der Bundesverfassung zur Bundeskompetenz in den äußeren Angelegenheiten festhielt: „Als erster leitender Gesichtspunkt für die Kompetenz des Bundes muss die aus dem Wesen und Zweck des Bundesstaates sich unmittelbar ergebende völkerrechtliche (…) Einheit dieses staatlichen Gebildes hervorgehoben werden“ (zitiert nach Glantschnig 2011, 601).

Eine solche Reduktion außenpolitischer Befugnisse der Länder ist indessen nicht begründet. Abgesehen davon, dass die Länder als Träger von Privatrechten jenseits der Kompetenzverteilung handeln dürfen (Art. 17 B-VG) und daher auch in privatrechtliche Beziehungen mit Nachbarstaaten und deren Untergliederungen eintreten dürfen (Müller 2021, 128), impliziert der Vorbehalt in Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG nach Auffassung des Autors, dass die Länder über die Kompetenzen verfügen müssen, mit anderen Staaten bzw. deren Teilstaaten überhaupt in außenpolitische Kontakte und in Beziehungen zu treten (Bußjäger 2016, 315; wohl auch Bittner 2007, 6; siehe dagegen Müller 2021, 128). Dass die Regelung erst 1988 in das B-VG übernommen wurde, schadet nicht: Es wurde damals lediglich eine bereits vorgefundene Zuständigkeit bestätigt, wonach sich aus der Generalklausel zugunsten der Länder in Art. 15 Abs. 1 B-VG in Verbindung mit Art. 17 B-VG eine „gewisse Basis transnationaler Kooperation auf Regionalebene“ ergab (Pernthaler 1975, 154).

Das außenpolitische Handeln der Länder kann sowohl hoheitlich als auch als Träger von Privatrechten erfolgen. Soweit Landesorgane das Land nach außen vertreten (gemäß Art. 105 Abs. 1 B-VG „vertritt" der Landeshauptmann bzw. die Landeshauptfrau das Land) agieren sie in sogenannter schlichter Hoheitsverwaltung und erzeugen dabei völkerrechtliches Soft law (Müller 2007, 10). Klassisches hoheitliches Handeln würde dagegen ausgeübt, wenn die Landesorgane das – in der Praxis bisher nicht genutzte – Instrument des Länderstaatsvertrages gemäß Art. 16 Abs. 1 bis 3 B-VG in Anspruch nehmen würden.

Wenn also beispielsweise die Landeshauptleute von Tirol und Südtirol konferieren, liegt nicht etwa privatrechtliches Handeln des Landes Tirol vor, sondern schlichthoheitliches Handeln, was durchaus auch unterschiedliche Wirkungen im Hinblick auf die rechtliche Verantwortlichkeit nach sich ziehen kann. Es ist daher stets zu untersuchen, ob ein bestimmtes Handeln schlichthoheitlich ist (wenn etwa grenzüberschreitende Hilfe in Katastrophenangelegenheiten geleistet würde), was eine Haftung des Landes nach den Bestimmungen des Amtshaftungsgesetzes nach sich ziehen würde oder ein privatrechtliches Handeln (wenn etwa ein Vertrag über einen gemeinsamen Lawinenwarndienst abgeschlossen wird), der nach den jeweils anzuwendenden privatrechtlichen Bestimmungen zu prüfen wäre.

Im selbständigen Wirkungsbereich der Länder (Art. 15 Abs. 1 B-VG) können diese auch insoweit außenpolitisch tätig sein, als sie Verwaltungsübereinkommen ohne rechtliche Bindungswirkung abschließen, privatrechtliche Verträge eingehen oder überhaupt informal handeln. Diese Handlungsinstrumente werden unter 4. näher untersucht.

Staatsverträge werden grundsätzlich vom Bund abgeschlossen (mit der schon dargelegten Ausnahme der Länderstaatsverträge gemäß Art. 16 Abs. 1 bis 3 B-VG) und bedürfen, soweit der selbständige Wirkungsbereich der Länder berührt wird, der Zustimmung des Bundesrates (Art. 50 Abs. 2 Z. 2 B-VG). Zum Verfahren der Ländermitwirkung beim Abschluss solcher Verträge und zur Mitwirkung an der Willensbildung in der Europäischen Union (EU) siehe 4.

Klarzustellen ist im Übrigen, dass der Bund auch nicht alleine über das Staatsgebiet bestimmen darf, da dieses auch gleichzeitig Landesgebiet ist (Art. 3 Abs. 1 B-VG: „Das Bundesgebiet umfasst die Gebiete der Bundesländer"). Staatsverträge, mit denen die Bundesgrenzen geändert werden, dürfen gemäß Art. 3 Abs. 2 B-VG nur mit Zustimmung der betroffenen Länder abgeschlossen werden (Bußjäger 2009, 122–126).

3 Entwicklungslinien

3.1 Regionale Außenpolitik ad hoc: An den Brennpunkten der österreichischen Zeitgeschichte

Außenpolitisches Handeln der Länder ist keine neue Erscheinung. Wie die zeitgeschichtliche Forschung ergeben hat, fanden in den Krisenzeiten nach 1918 und 1945 rege

bilaterale Kontakte zwischen einzelnen Ländern und ihren Nachbarregionen im Ausland statt, etwa mit dem Ziel, die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. So schlossen die Länder Vorarlberg und Tirol mit der benachbarten Schweiz am 19. Dezember 1945 jeweils „Memoranden" über den Austausch mit Wirtschaftsgütern unabhängig vom Bund (Eisterer 1995, 16–23).

Zuweilen verfolgten solche Kontakte auch das Ziel, das Ausscheiden eines Landes aus dem Staatsverband zu ermöglichen, wie etwa 1919/20 in Vorarlberg, oder, wie in anderen Bundesländern, einen Anschluss des gesamten Staates an Deutschland herbeizuführen. So traten in dieser Phase etwa Organe des Landes Vorarlberg in Kontakt mit Schweizer Stellen, auch gegen den erklärten Willen des Bundes (Bußjäger 2019, 352–356). In Tirol dagegen war 1919 das gesamte Bestreben der Politik darauf ausgerichtet, die Landeseinheit mit Südtirol zu retten, indem etwa ein Freistaat kreiert würde (Gehler 2008, 68–72). In Kärnten konnte die Landeseinheit dagegen mühsam gegenüber dem Zugriff Jugoslawiens gerettet werden. Auch hier gab es zwischen der Staatsregierung in Wien und der Landesregierung Differenzen über den Abwehrkampf, der von ersterer offiziell abgelehnt wurde (Fräss-Ehrfeld 2008, 196–197).

Nach 1945 bemühte sich etwa Salzburg bei den Alliierten um eine Abtretung Berchtesgadens an Österreich (Nachbaur 2007, 102–106). Die Rückgliederung des Kleinwalsertals erwies sich als mühsamer Weg, der den ganzen Einsatz des Landes Vorarlberg erforderte (Nachbaur 2007, 119–157).

Aber auch in anderer Weise waren Länder immer wieder in Territorialfragen involviert, wenn es beispielsweise um strittige Grenzverläufe ging, wie beispielsweise das Land Vorarlberg bei Grenzstreitigkeiten zwischen Österreich und Liechtenstein (Nachbaur 2007, 247–251). Hier musste das Land Vorarlberg gegen einen aus seiner Sicht allzu konzessionsbereiten Bund intervenieren (Nachbaur 2007, 248).

Angesichts der bestehenden bilateralen Kontakte verwundert es daher nicht, dass die Länder bereits in einem ihrer ersten Forderungsprogramme, dem Linzer Entwurf von 1969, das Verlangen nach einer völkerrechtlichen Vertragsabschlusskompetenz artikulierten (Burtscher 1988, 141). Freilich wurde die Forderung als offenbar illusorisch aufgegeben und zunächst (1970) durch das wenig später (1974) erfolgreiche Verlangen nach Einräumung eines Anhörungsrechtes vor dem Abschluss von Staatsverträgen des Bundes ersetzt (Burtscher 1988, 142).

Eine besondere Rolle stellt seit jeher in den bilateralen Beziehungen des Landes Tirol die Südtirolpolitik dar (Gehler 2008, 248–273; Pallaver 2004, 115–135)[1]. Dies wird bereits dadurch sichtbar, dass das Land Tirol nach 1945 eine eigene Abteilung für Südtirolangelegenheiten einrichtete (Gismann 1989, 13; Lintner 2020, 248) und andererseits, dass das Land massiven Druck auf die jeweilige Bundesregierung ausübte, um diese zu einem entschlossenen Handeln gegenüber Italien zu bewegen (Wielinger 2007, 15). Die Steiermark musste einerseits Gebietsansprüche Jugoslawiens abwehren, andererseits

[1] Siehe hierzu den Beitrag von Günther Pallaver in diesem Handbuch.

war man im eigenen Interesse wie auch der deutschen Volksgruppe jenseits der Grenze um möglichst gute Beziehungen bemüht, was beispielsweise in der Einrichtung eines jugoslawischen Generalkonsulats in Graz im Jahre 1953 mündete (Wielinger 2007, 17). Kärnten wiederum war aufgrund der slowenischsprachigen Minderheit seinerseits ein Sonderfall. Die Nichterfüllung der Vorgaben des Staatsvertrags durch Österreich, die durch die Haltung in Kärnten bewirkt wurde, insbesondere bei den zweisprachigen Ortstafeln, belastete das Verhältnis Österreichs zu Jugoslawien bzw. Slowenien über Jahrzehnte (Karner 2008, 139–151; Maier 2013, 271–294).

3.2 Vom Bilateralismus zum Regionalismus

Das auf Bilateralität ausgerichtete außenpolitische Handeln auf regionaler Ebene, das weitgehend informelle Züge trug, erfuhr einen wesentlichen Wandel mit dem Aufkommen des Regionalismus Ende der 1960er-/Anfang 1970er-Jahre, was in der Gründung der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp) 1972 kulminierte. Dieser Zusammenschluss von insgesamt zehn Alpenregionen (Bayern, Graubünden, Lombarbei, Salzburg, St. Gallen, Südtirol, Tessin, Tirol, Trentino und Vorarlberg) aus insgesamt vier Staaten, mit dem Ziel einer gemeinsamen Vertretung regionaler Interessen vor allem gegenüber den zentralstaatlichen Ebenen und die Gemeinsamkeiten, vor allem in kultureller Hinsicht in der Alpenregion zu vertiefen (Bramanti und Ratti 2017, 108), war eine Art Initialzündung des Regionalismus der österreichischen Länder. In diese Zeit fällt auch die Gründung der Internationalen Bodenseekonferenz, an der das Land Vorarlberg gemeinsam mit dem Staat Liechtenstein, den beiden deutschen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg und den Schweizer Kantonen St. Gallen, Thurgau, Appenzell-Außerrhoden und Appenzell-Innerrhoden, Schaffhausen und Zürich partizipiert (Pallaver 2010, 103–104).

Der Regionalismus beherrschte in der Folge die außenpolitischen Aktivitäten der österreichischen Länder: Nach der Arge Alp wurde 1978 die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria (Arge Alpe Adria) gegründet, in der die Länder Kärnten, Oberösterreich, Steiermark, den damaligen jugoslawischen Republiken Kroatien, Slowenien und den beiden italienischen Regionen Friaul-Julisch-Venetien und Venetien kooperierten (Wielinger 2007, 17–18). 1986 gelangten ungarische Komitate als aktive Beobachter, 1988 als Mitglieder hinzu, wofür noch die (informelle) Zustimmung Moskaus erforderlich gewesen sein soll (Wielinger 2007, 18). Die Brückenfunktion gerade dieser Arbeitsgemeinschaft in die damaligen sozialistischen Republiken des Ostens darf nicht unterschätzt werden.

1990 folgte die Arge Donauländer, nun freilich bereits nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, an der zunächst insgesamt 23 Regionen teilnahmen und die nunmehr 41 Regionen umfasst, darunter die österreichischen Länder Oberösterreich (welches im Gegenzug aus der Arge Alpe Adria ausschied), Niederösterreich, Wien und Burgenland. Die Arge Alpe Adria sucht mittlerweile eine vertiefte Kooperation mit der Arge Donauländer.

Mit dem Regionalismus wurde auch teilweise kompensiert, dass Österreich aus der sich immer tiefer integrierenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und dann Europäischen Gemeinschaft (EG) ausgeschlossen war. Er konnte natürlich nicht die wirtschaftlichen Nachteile ausgleichen, die sich aus der mangelnden Teilhabe am Binnenmarkt ergaben, aber immerhin eine kulturelle-administrative Integration fördern.

Die lediglich informale Zusammenarbeit der Länder im Rahmen regionalistischer Kontakte mit dem Ausland darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass damit auch das Bewusstsein bereitet wurde, dass außenpolitisches Handeln des Bundes Rückwirkungen auf die Länder entfaltete und eine Partizipation der Länder daran daher auch gerechtfertigt war. In diesem Sinne wurde den Ländern mit der „Föderalismusnovelle 1974“ zur Bundesverfassung (B-VG-Novelle BGBl 1974/444) immerhin das Recht eingeräumt, vor Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen des Bundes eine Stellungnahmerecht zu erhalten (Glantschnig 2011, 601). Mittlerweile agieren die Länder in einer Vielzahl von horizontalen Kooperationsräumen, wie noch weiter unten dargestellt wird.

3.3 Vom Regionalismus zur Mitwirkung in der Europäischen Union und im Europarat

Ab den frühen 1990er-Jahren trat der EU-Beitritt in den Fokus der außenpolitischen Bestrebungen der Länder. Das österreichische Beitrittsgesuch wurde gerade von verschiedenen Ländern grundsätzlich unterstützt, wenngleich es auch Bremser gab. Einer der Impulsgeber war jedoch gewiss der damalige Vorarlberger Landeshauptmann Martin Purtscher (ÖVP). Freilich waren die Ländervertreter*innen keine Utopisten: Da ihnen klar war, dass der EU-Beitritt mit weiteren Kompetenzverlusten verbunden sein würde, forderten sie eine Bundesstaatsreform, welche seitens des damaligen Bundeskanzlers Vranitzky (SPÖ) auch zugesagt wurde, nicht zuletzt, weil die Unterstützung der Länder für die erforderliche Volksabstimmung über den avisierten EU-Beitritt erforderlich war (Bußjäger 2015a, 360).

Mit dem EU-Beitritt rückte die Mitwirkung der Länder am Entscheidungsprozess in der Union in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Sichtbar wurde dies in der Einrichtung der Regionalbüros von insgesamt acht Ländern in Brüssel (mit Ausnahme Vorarlbergs). Außerdem richtete die Verbindungsstelle der Bundesländer eine Zweigstelle bereits im Mai 1990 (!) in Brüssel ein (Fischer 2011, 69), die ein Teil der österreichischen Vertretung in Brüssel bildet (Schweisgut 2011, 77). Das Land Tirol richtete bereits 1995 in Brüssel ein gemeinsames Verbindungsbüro mit den italienischen Provinzen Südtirol und Trentino ein, was insbesondere von Rom, aber auch von Wien aus kritisch beäugt wurde (Bußjäger 2007, 37).

Die Aufmerksamkeit der Länder konzentrierte sich in der Folge auf diese neue europäische Entscheidungsebene, die mit ihren Richtlinien und Verordnungen ja auch die Länderkompetenzen massiv berührte und andererseits mit dem Ausschuss der Regionen (AdR) und informalen Organisationen wie den Regions with Legislative Power (RLEG)

oder der Conference of European Legislative Assemblies (CALRE) neue Kooperationsmöglichkeiten eröffneten. Diese neue vertikale Mitwirkung war für Kooperationsräume und -plattformen, die weitgehend in der EU liegen, wie eben die horizontalen regionalistischen Organisationen, mit einem Verlust an öffentlicher Aufmerksamkeit verbunden. Dies bedeutet aber nicht, dass sie unwichtig geworden wären, vielmehr bieten sie für die beteiligten Regionen weiterhin die Chance einer intensiveren Vernetzung im Rahmen eines „neuen Regionalismus“ (Pallaver 2004, 127–128) in einem „Europa der Regionen“. Der zuletzt genannte Begriff ist freilich eine pragmatische Reaktion auf die Entstehung neuer wirtschaftlicher Ballungsräume auf übergeordneter europäischer und globaler Ebene, diente aber auch als Mittel der symbolischen Politik und zur Verschleierung realer Machtverhältnisse, nämlich der drohenden Bedeutungslosigkeit und der verengten Handlungsspielräume von Regionalpolitik, die sich nicht mehr nur nationalen und zwischenstaatlichen, sondern mehr denn je auch überstaatlichen und europäischen sowie globalen und multilateralen Rahmenbedingungen unterzuordnen gezwungen sah (Gehler 2018, 32).

Auch der Europarat bot eine Plattform für Vernetzung und Kooperation von Regionen: 1975 wurde den Regionen erstmals die Möglichkeit eröffnet, in der Ständigen Konferenz der Gemeinden und (nunmehr) Regionen Europas zu partizipieren, aus welcher 1994 der heutige Kongress der Gemeinden und Regionen Europas als beratendes Organ des Europarates wurde. Das Engagement österreichischer Repräsentanten zeigt sich darin, dass der frühere Tiroler Landeshauptmann Herwig van Staa (ÖVP/FI) von 2012 bis 2014 nach vielfältigen Funktionen im Europarat Präsident des Kongresses war und Österreich seit 2010 mit dem Salzburger Andreas Kiefer den Generalsekretär stellt.

Der Europarat war es aber auch, der grenzüberschreitende Zusammenarbeit noch vor der Europäischen Union besonders gefördert hat: Das Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften (Madrider Abkommen) aus dem Jahre 1980 hat der Kooperation von Regionen wesentliche Impulse verliehen (Woelk 2018, 177–178; Pallaver 2010, 99).

4 Aktuelle Ausformungen außenpolitischen Handelns der Länder

In diesem Abschnitt werden die gegenwärtigen Erscheinungen außenpolitischen Handelns der Länder vor dem Hintergrund der unter 2.2 dargestellten Entwicklung erläutert. Es wird gezeigt, dass es vielfältige Kooperationsräume und Kooperationsformen gibt. Zu unterscheiden sind insgesamt vier Erscheinungsformen: I) Bilateralismus, II) Regionalismus, III) Mitwirkung in der Europäischen Union, IV) Mitwirkung am Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge des Bundes.

Der ursprüngliche Ausgangspunkt außenpolitischen Handelns der Länder, dem nach wie vor Bedeutung zukommt, sind Beziehungen mit angrenzenden Staaten bzw. deren Untergliederungen im Sinne des Bilateralismus. Bemerkenswert in der geschilderten Entwicklung ist allerdings, dass dieser Austausch im Laufe der Zeit weit über die

Nachbargrenzen hinausging. Bilaterale Beziehungen in Form von Freundschaftskontakten zwischen österreichischen Bundesländern und fernöstlichen Regionen sind, um nur ein Beispiel zu nennen, keineswegs mehr ungewöhnlich (siehe etwa zu den Kontakten Oberösterreichs mit der chinesischen Provinz Shandong bereits Institut für Föderalismus 2005, 269; Bittner 2007, 6–7).

Trotz der Bedeutung des Regionalismus spielen bilaterale Beziehungen der Länder weiterhin eine Rolle, zuweilen auch bilaterale Konfliktlinien, wie etwa die von der etwa Mitte der 1970er-Jahre bis heute andauernde kritische Haltung Vorarlbergs gegenüber Schweizer Kernkraftwerken, deren Ursprung die Kritik an dem in den 1970er-Jahren geplanten grenznahen Atomkraftwerk Rüthi war. Diese kritische Haltung gegenüber der Atomkraft teilen praktisch alle Bundesländer, vor allem die hauptbetroffenen Länder Oberösterreich/Niederösterreich (Temelín/Tschechien bzw. Mohovce/Slowakei) oder Steiermark/Kärnten (Krško/Slowenien). Hinsichtlich Temelin machte das Land Oberösterreich im Zusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen Tschechiens zur Europäischen Union massiven Druck (Institut für Föderalismus 2001, 145–146; Institut für Föderalismus 2003, 73–74; Institut für Föderalismus 2006, 288).

Zuweilen, wenngleich in bizarren Einzelfällen, waren die bilateralen Beziehungen der Länder sogar geeignet, die Außenpolitik des Bundes zu konterkarieren, wie im Falle der Irak-Reisen und Libyen-Kontakte des seinerzeitigen Kärntner Landeshauptmannes Jörg Haider (FPÖ). Auch wenn die Reisen nach außen als Privatangelegenheiten Haiders dargestellt wurden, rechtlich waren sie dies nach der hier vertretenen Auffassung nicht. Die Treffen bzw. Kontakte Haiders (FPÖ) mit den Diktatoren Saddam Hussein und Muammar al Gadaffi führten jedenfalls dazu, dass sich die Landeshauptleute erstmals auf ein gemeinsames Vorgehen bei Auslandskontakten verständigen (Institut für Föderalismus 2003, 10; Bußjäger 2007, 36). Dass solche Kontakte von Landesorganen mit Organen von Staaten, die unter Umständen auch mit Sanktionen von Seiten der EU konfrontiert sind, einerseits heikel, andererseits aber auch erwünscht sein können, zeigt das Beispiel eines Besuches des Europaausschusses des Vorarlberger Landtages in der Region Gomel in Belarus, die von der Kernkraftkatastrophe von Tschernobyl besonders betroffen war. Trotz bestehender Sanktionen erachtete das Außenministerium im Jahre 2007 einen derartigen Freundschaftsbesuch Vorarlberger Parlamentarier als Stärkung der Zivilgesellschaft in Belarus und stimmte der Reise zu (Bußjäger 2016, 318).

Die zweite wichtige Ausformung außenpolitischen Handelns der Länder bleibt der Regionalismus. Er besteht in der Gründung von Plattformen der regionalen Zusammenarbeit wie der Arge Alp, der Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, der Arge Donauraum oder der Internationalen Bodenseekonferenz (Pallaver 2010, 103–104).

Dadurch entstanden neue Kooperationsräume, die sich teilweise auch überlappen. Die Produkte waren koordiniertes Vorgehen, gemeinsame Projekte, die das Verständnis für Besonderheiten und Anliegen in den jeweils anderen Regionen und das Zusammengehörigkeitsgefühl in den Regionen, zumindest unter den politischen Akteur*innen, wesentlich förderten. Die Beiträge dieses Regionalismus, gerade auch für die europäische Integration, sollten nicht unterschätzt werden.

Der klassische Regionalismus, zu welchem seit dem EU-Beitritt auch die Kooperation in diversen Euregios und Interreg-Projekten hinzukam, ist mittlerweile um das europäische Rechtsinstrument des Europäischen Verbundes Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) ergänzt worden. Die EVTZ-Verordnung (EVTZ-VO Nr. 1082/2006) ermöglicht die Bildung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die grenzüberschreitend agiert und deren Mitglieder Gebietskörperschaften oder andere Körperschaften öffentlichen Rechts verschiedener Mitgliedstaaten der Union, ja sogar Drittstaaten sein können. Ein besonders prominentes, weil auch im europäischen Vergleich besonders aktives Beispiel ist der EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino (Bußjäger 2018, 163–169). Weitere EVTZ mit österreichischer Beteiligung sind der EVTZ European Campus of Studies and Research (Oberösterreich – Bayern) und der EVTZ Senza Confini (Kärnten, Slowenien, Friaul-Julisch-Venetien) sowie der EVTZ Geopark Karawanken (Kärnten, Slowenien). Die verschiedenen Kooperationsräume, die sich durch die regionalistischen Plattformen sowie die EVTZ ergeben, sind in den Abb. 1 und 2 dargestellt.

Außenpolitisches Handeln erfolgt in dritter Weise im Rahmen der Mitwirkung der Länder an der Willensbildung in der Europäischen Union einerseits im Wege formalisierter, andererseits mittels informaler Instrumente. Formalisierte sind die Instrumente, die einerseits das Europäische Recht, andererseits die Bundesverfassung den Ländern zur Verfügung stellt. Zu ersteren zählt der Ausschuss der Regionen, in dem die österreichischen Länder gemäß Art. 23c Abs. 4 B-VG im Ergebnis neun Vertreter*innen sowie der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund drei

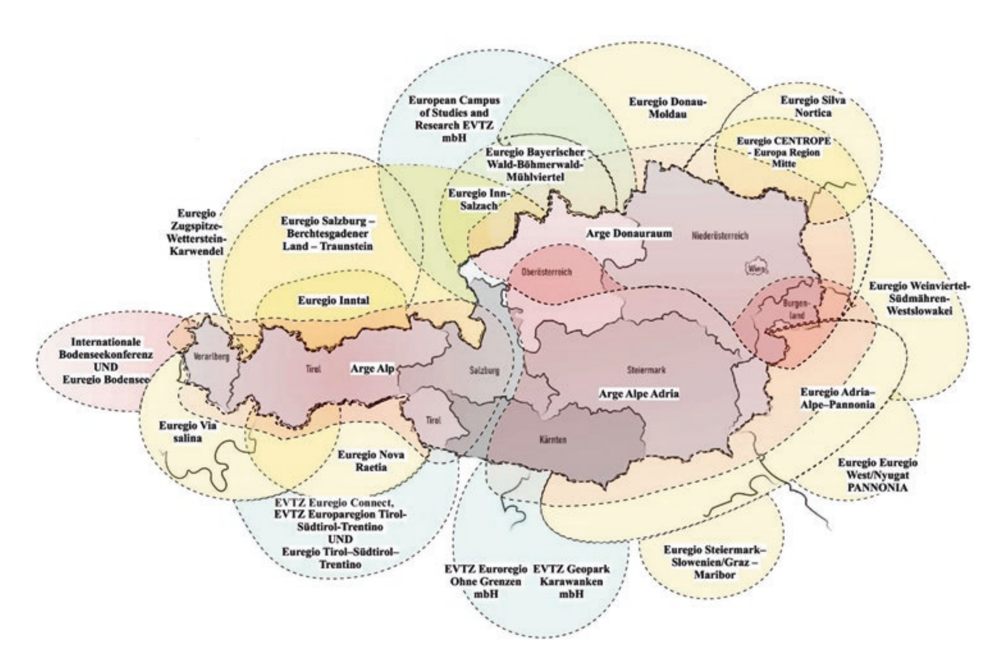


Abb. 1 Kooperationsräume der Länder. (Quelle: Institut für Föderalismus)

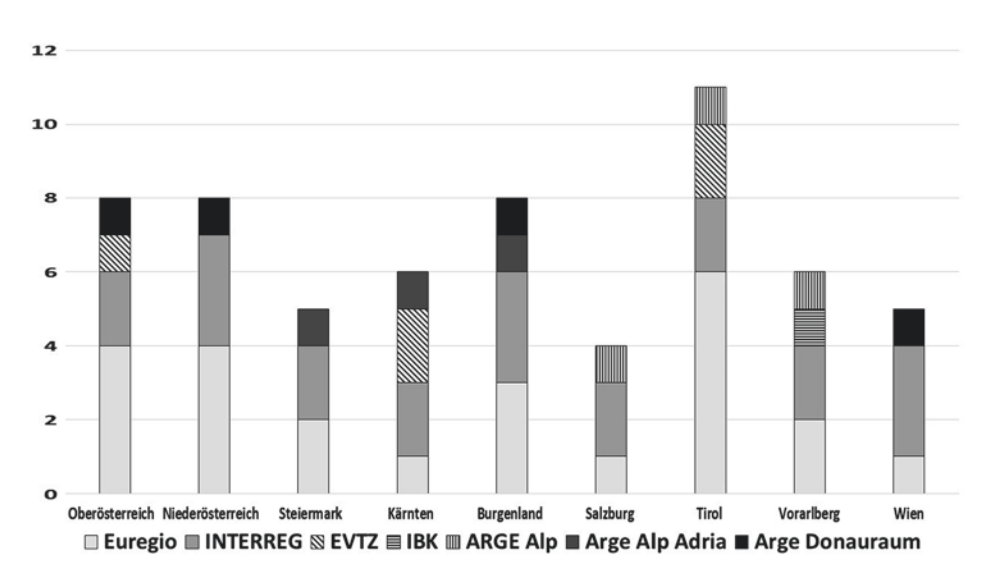


Abb. 2 Beteiligung der Länder an den Kooperationsräumen. (Quelle: Institut für Föderalismus)

Vertreter*innen stellen (Bußjäger 2015a, 365–366). Formalisiert ist die Möglichkeit, den zuständigen Bundesminister bei Beratungen und Abstimmungen in der EU durch einheitliche Länderstellungnahmen zu binden (dazu weiter unten).

Ein in der Praxis überaus bedeutsames Instrument ist die Entsendung von gemeinsamen Ländervertreter*innen in die Arbeitsgruppen gemäß Art. 8 der Bund-Länder-Vereinbarung über die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung in der europäischen Integration, auf Unionsebene. Mit Stand Juni 2015 waren in 18 Ratsarbeitsgruppen insgesamt 24 gemeinsame Ländervertreter*innen, in 67 Ausschüssen der Kommission 98 gemeinsame Ländervertreter*innen eingebunden (Bußjäger 2015a, 379). Mit Juni 2021 sind 16 Ratsarbeitsgruppen mit 20 gemeinsamen Ländervertreter*innen tätig, 75 Kommissionsausschüsse und Netzwerke sind mit 107 gemeinsamen Ländervertreter*innen nominiert (Institut für Föderalismus, eigene Erhebung).

Diese Mitwirkung darf nicht mit der in Art. 23d Abs. 2 B-VG vorgesehenen und praktisch bedeutungslosen Möglichkeit verwechselt werden, dass ein/eine Ländervertreter*in an Stelle des/der zuständigen Ministers/Ministerin Österreich in den Beratungen und Abstimmungen vertritt (Bußjäger 2016, 364–365). Der Grund, weshalb dieses Instrument nicht in Anspruch genommen wird, ist, dass der/die jeweils zuständige Bundesminister*in zumindest dann kein Interesse an einer Übertragung der Vertretungsbefugnis hat, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, in der sich Österreich durchsetzen kann und in umgekehrter Konstellation auch keine Akteur*ennen auf Landesseite Interesse an einer Vertretung Österreichs haben (Bußjäger 2016, 365).

Informalisiert ist die Mitwirkung der Länder im Rahmen von Organisationen, die der Interessenvertretung von Regionen auf EU-Ebene dienen, wie der RLEG, der CALRE oder der Assembly of European Regions (AER). Im Falle der RLEG handelt es sich

um die Vereinigung der Regierungen von Regionen mit Gesetzgebungshoheit, bei der CALRE um jene der Parlamente der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen. Zwar ist die Effizienz dieser Mitwirkungsmöglichkeiten, da eben informal, insgesamt gesehen begrenzt (Bußjäger 2015b, 309–323), es darf aber nicht übersehen werden, dass die österreichischen Länder als Träger von legislativen Befugnissen gegenüber der Rechtsetzung der Union gerade auch in demokratischer Hinsicht deutlich exponierter sind als Regionen mit lediglich vollziehenden Kompetenzen. Dazu kommt, dass gerade die CALRE den Landesparlamenten eine Bühne in der Europäischen Union bietet, die sonst nur das Betätigungsfeld der Exekutiven ist (Bußjäger 2015a, 377–378).

Eine Mitwirkung auf der Unionsebene erfolgt auch durch Teilnahme der Landtage an der Subsidiaritätsprüfung durch die nationalen Parlamente, die mit dem Vertrag von Lissabon institutionalisiert wurde. Dies setzt eine gute Kooperation mit dem Bundesrat voraus, der zwar eine der aktivsten nationalen Parlamentskammern ist, was die Mitwirkung an der Subsidiaritätsprüfung betrifft, die Interaktion mit den Landtagen ist jedoch nach wie vor verbesserungsfähig.

Die vertikale Mitwirkung der österreichischen Länder wurde in den letzten Jahren um eine Partizipation in den verschiedenen Strategien der Union ergänzt, wie der Donauraumstrategie (EUSDR) (Institut für Föderalismus 2011, 50) oder der makroregionalen Alpenstrategie (EUSALP), die eine Ausformung von Multi-Level-Governance darstellt (Bußjäger 2016, 321–327).

In all diesen Belangen ist das Ausmaß des regionalen Engagements unterschiedlich. Die nachstehende Abb. 3 veranschaulicht die vertikalen Partizipationsmöglichkeiten der Länder im europäischen Mehrebenensystem.

Ein vierter Aspekt ist die Mitwirkung der Länder am Zustandekommen völkerrechtlicher Abkommen des Bundes. Die Länder werden durch den Abschluss von Staatsver-

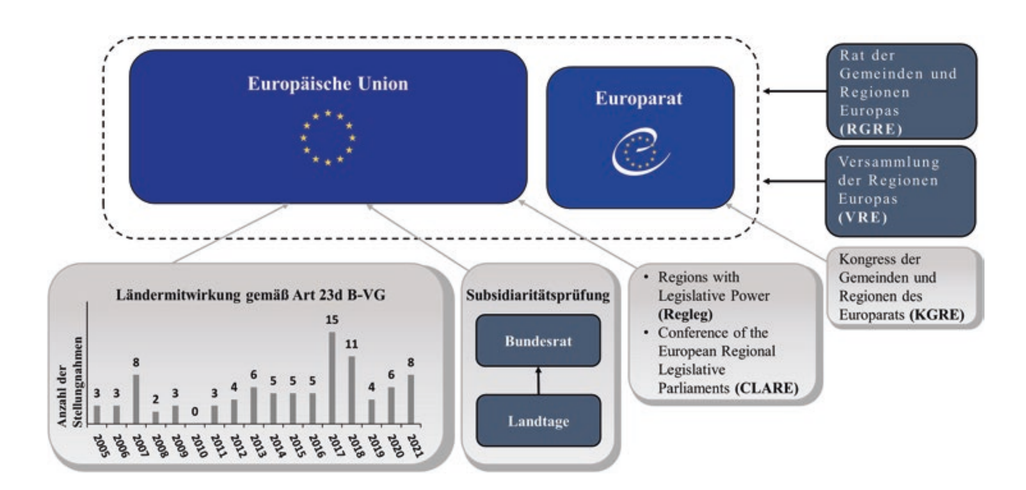


Abb. 3 Mitwirkung der Länder in Europa. (Quelle: Institut für Föderalismus)

trägen durch den Bund in mehrfacher Hinsicht berührt. Zum einen erzeugt Völkerrecht Wirkungen für den Gesamtstaat, so sind die Länder und ihre Organe im Vollzug von Staatsverträgen oder der entsprechenden Gesetze, die ihrer Umsetzung dienen, betroffen. Zum anderen kann aber auch der selbständige Wirkungsbereich der Länder betroffen sein, indem beispielsweise ein Staatsvertrag die Länder gemäß Art. 16 Abs. 4 B-VG zu legislativen Umsetzungsmaßnahmen in ihrem Bereich zwingt (Berchtold 1967, 244; Weber 2017, Rz 55). Ein aktuelles Beispiel stellt die Aarhus-Konvention im Bereich des Umweltrechts der Länder dar (Kahl und Müller 2020).

Das B-VG trägt dieser besonderen Situation dadurch Rechnung, dass es seit der B-VG-Novelle 1974 den Ländern in Art. 10 Abs. 3 die Möglichkeit einräumt, vor dem Abschluss eines Staatsvertrags des Bundes gehört zu werden und seit 2008 darüber hinaus die Möglichkeit der Länder vorsieht, den Bund an einheitliche Stellungnahmen der Länder zu binden (Bußjäger 2013a, 111; zur Praxis näher unter 5.3). Gerade in dieser Entwicklung manifestiert sich eine wachsende Rolle der Länder auch in Angelegenheiten, die in klassischer Sichtweise die Prärogative des Gesamtstaates darstellten.

Eine besondere Form der Ländermitwirkung stellt – wie auf der Unionsebene – die Entsendung von sogenannten gemeinsamen Ländervertreter*innen in Vertragsverhandlungen oder auch bei der Umsetzung von Staatsverträgen des Bundes dar. Dies ermöglicht eine informale Einflussnahme auf Vertragsinhalte wie auch die Praxis der Umsetzung. Aus Kapazitätsgründen erfolgt eine Entsendung gemeinsamer Ländervertreter*innen nur im Falle besonderer Betroffenheiten (siehe Beispiele Institut für Föderalismus 2002, 167–168). Mit Juni 2021 waren in insgesamt 27 Arbeitsgruppen auf internationaler Ebene im Rahmen von Staatsverträgen 30 Ländervertreter*innen tätig (Institut für Föderalismus, eigene Erhebungen).

5 Praxis der Handhabung der außenpolitischen Handlungsinstrumente der Länder

5.1 Allgemeines

In diesem Kapitel soll die Inanspruchnahme diverser Instrumente behandelt werden, die das Recht den Ländern zur Wahrnehmung außenpolitischen Handelns zur Verfügung stellt. Dabei ist vorauszuschicken, dass außenpolitisches Handeln auch auf Landesebene von der Dominanz der Exekutive geprägt ist. Die Aktivitäten der Länder in diesem Bereich werden im Wesentlichen von den Regierungen wahrgenommen und dabei vornehmlich durch die Landeshauptleute, die von der Bundesverfassung (Art. 105 Abs. 1 B-VG) zur Vertretung der Länder berufenen „Staatsoberhäupter".

Eine Mitwirkung der Landtage ergibt sich allenfalls aus der Diskussion von Berichten der Landesregierungen sowie in gewisser Hinsicht im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung von Vorhaben der Europäischen Union. Aber auch diesbezüglich sind die Landesparlamente weitgehend marginalisiert. Von daher ist die Mitwirkung der Landtage bzw. ihrer

Präsident*innen auf europäischer Ebene im Rahmen der CALRE von einer gewissen Bedeutung, was die Bildung von Netzwerken, aber auch im Hinblick auf ihre Sichtbarkeit betrifft, auch wenn die Durchschlagskraft der Organisation insgesamt bescheiden ist.

Bedeutung kommt daher aber auch interparlamentarischen Kooperationsformen zu, dessen bedeutendste Ausprägung in Österreich seit 1992 der „Dreier-Landtag" zwischen Tirol – Südtirol – Trentino darstellt, an dem von 1993 bis 1996 auch Vorarlberg partizipierte (Bußjäger 2013b, 179–182). Dadurch bleibt die intensive Kooperation im EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino keine ausschließliche Angelegenheit der Exekutiven. Eine ähnliche, wenngleich deutlich kleinere Form parlamentarischer Mitwirkung an der Außenpolitik (nämlich jener in der Internationale Bodenseekonferenz (IBK)) stellt die Parlamentarierkonferenz Bodensee dar (Bußjäger 2013b, 182–184).

5.2 Länderstaatsverträge, Verwaltungsübereinkommen, Gentlemen´s Agreements

Was die Länderstaatsverträge betrifft (siehe oben 2.) wurde bisher von der in Art. 16 Abs. 1 bis 3 verankerten Möglichkeit der Länder, einen Staatsvertrag mit einem an Österreich angrenzenden Staat bzw. Teilstaat abzuschließen, nicht Gebrauch gemacht. Dies ist insoweit überraschend, als die Einräumung dieses Instruments wie dargestellt ein langjähriger Teil des Forderungsprogramms der Bundesländer war und eine Errungenschaft der B-VG-Novelle 1988, BGBl 685, darstellte.

Die Gründe dürften in der komplizierten Handhabung und dem Umstand zu suchen sein, dass die Landeshauptleute in diesem Verfahren eben nicht gleichsam als Staatsoberhäupter teilsouveräner Glieder auftreten, sondern wie untergeordnete Organe nicht nur die Vertragsabschlusskompetenz des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin hinnehmen müssen, sondern bereits um die Zustimmung zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen bitten müssen (Institut für Föderalismus 2020, 116–117). Die Länder machen von dem Instrument aber vor allem deshalb keinen Gebrauch, weil es viel flexiblere Instrumente außenpolitischen Handelns gibt, deren rechtliche Verbindlichkeit zwar niedriger ist, die sich in der Praxis aber gut bewähren. Der schwerfällige Länderstaatsvertrag mit seinen diversen Kautelen und Ratifikationshürden schreckt demgegenüber eher ab.

Deutlich weniger formalisiert als Staatsverträge sind Verwaltungsübereinkommen, die keine völkerrechtlichen Verträge sind. Sie stellen lediglich Absprachen zwischen Verwaltungen dar, die mitunter allerdings einen recht hohen Detaillierungsgrad aufweisen. Aus der dargestellten außenpolitischen Kompetenz der Länder ergibt sich, dass diese sehr wohl zu solchen Absprachen ermächtigt sind.

Inwieweit die Länder das Instrument der Verwaltungsübereinkommen in Anspruch nehmen, ist einerseits mangels Transparenz andererseits aufgrund der unterschiedlichen verwendeten Terminologie nicht leicht zu klären, sie werden, wie auch die meisten vergleichbaren Rechtsakte des Bundes, in den Rechtsquellen nicht veröffentlicht. Derartige Übereinkommen können rechtlich unverbindlich sein, wenn sie gleichsam in

schlichter Hoheitsverwaltung getroffen werden, aber als privatrechtliche Verträge sogar einklagbar sein. Das Zustandekommen hängt freilich von der privatrechtlichen Rechtsfähigkeit der Vertragsparteien ab, die für die österreichischen Länder unzweifelhaft gegeben ist und vermöge des Art. 17 B-VG sogar in Angelegenheiten gilt, in denen sie hoheitlich gar nicht zuständig sind.

Ein Bespiel für derartige Verwaltungsübereinkommen ist das „Zivilschutzabkommen im Rahmen des EVTZ „Euregio Senza Confini – Euregio Ohne Grenzen mbH“ vom 22. Dezember 2014 zwischen dem Land Kärnten und den Autonomen Regionen Friaul Julisch Venetien und Veneto. Das Abkommen ist insofern bemerkenswert, als es unter dem Dach des EVTZ, also einer juristischen Person des Unionsrechts abgeschlossen wurde, und dass es einerseits ein derartiges Abkommen zwischen den Republiken Österreich und Italien auf zentralstaatlicher Ebene nicht gibt.

Noch weniger formalisiert sind „Gentlemens´agreements“, die in der Außenpolitik sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene generell eine große Rolle spielen. Darunter können sowohl mehr oder weniger inhaltsleere Freundschaftsabkommen verstanden werden (Bittner 2007, 6–7) als auch ins Detail gehende Vereinbarungen über koordiniertes Vorgehen durch politische Funktionsträger*innen. Auch über diese vielfältigen Erscheinungsformen außenpolitischer Gestion der Länder existieren keine Angaben. Sie werden nicht dokumentiert und können daher auch nicht gezählt werden.

5.3 Stellungnahmen gegenüber Bundesorganen

Die Stellungnahmen der österreichischen Länder in europapolitischen Angelegenheiten gemäß Art. 23d B-VG sind zahlreich und können aus Abb. 3 entnommen werden. Nur verschiedentlich nahm der Bund seine Möglichkeit, „aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“ von der einheitlichen Stellungnahme abzuweichen, wahr. Im Jahr 2017 bemängelten die Länder ein Abweichen des Bundes von der einheitlichen Länderstellungnahme im Zusammenhang mit dem „EU-Dienstleistungspaket“. Die Länder waren auch nur im Nachhinein über das Abweichen des Bundes informiert worden, zudem war eine Bindungswirkung bei den nicht berücksichtigten Länderförderungen bezweifelt worden (Institut für Föderalismus 2018, 79). 2018 wurde die Kritik von Seiten der Landesamtsdirektorenkonferenz wiederholt und auf die Beispiele „Dienstleistungspaket“ sowie „Winterpaket 2017“ verwiesen (Institut für Föderalismus 2019, 91). Auf die politische Ebene wurde dieser Konflikt nicht gespielt. Demgegenüber ist auffallend, dass seit der Neuregelung Bestimmung des Art. 10 Abs. 3 B-VG im Jahre 2008 keine einzige bindende einheitliche Stellungnahme in außenpolitischen Angelegenheiten verabschiedet wurde (Institut für Föderalismus, eigene Erhebungen).

Der Unterschied offenbart, wie unvergleichlich dringlicher aus Sicht der Länder die Mitwirkung am europäischen gegenüber dem internationalen Entscheidungsprozess ist. Es darf auch nicht übersehen werden, dass umstrittene Verträge, wie etwa das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) und das Comprehensive Economic and

Trade Agreement EU-Kanada (CETA), als Angelegenheit der Willensbildung in der Europäischen Union betrachtet worden sind (Institut für Föderalismus 2019, 91–92) und daher nicht in den Anwendungsbereich des Art. 10 Abs. 3 B-VG fielen.

Die Berücksichtigung von Länderinteressen beim Abschluss von Staatsverträgen dürfte, insbesondere im Wege der Einbeziehung von gemeinsamen Ländervertreter*innen hinreichend erfolgen, wenngleich gelegentlich Klagen über eine späte Information (wenn Vertragsverhandlungen bereits sehr weit gediehen sind oder gar vor dem Abschluss stehen) erfolgen (Institut für Föderalismus 2006, 247; Institut für Föderalismus 2011, 207).

5.4 Informales Handeln

Ein großer Teil der außenpolitischen Aktivitäten von Landesorganen beruht auf informalem Handeln, das als solches rechtlich nicht verbindlich ist, aber der sogenannten schlichten Hoheitsverwaltung zuzurechnen ist. Das informale Handeln findet im Rahmen der diversen bilateralen Austausche und Gesprächsrunden sowie der regionalistischen Plattformen statt. Es dient im Allgemeinen der Koordination des Handelns der Verwaltungen und der Kooperation.

Informales Handeln liegt aber auch vor, wenn Bundes- und Landesorgane sich in außenpolitischen Fragen abstimmen. Ein besonderer Fall dieses Handelns ist am Beispiel der österreichischen Position zum Grenzverlauf im Bodensee vorzufinden: Die heute von Österreich vertretene Kondominiumstheorie ist das Ergebnis eines langwierigen Abstimmungsprozesses zwischen dem Bund und dem Land Vorarlberg, in welchem der Bund 1961 letztlich die nach 1945 dazu entwickelte Position Vorarlbergs übernahm (Bußjäger 2004, 109–117).

5.5 Konfliktlagen

Konflikte zwischen Bund und Länder in außenpolitischen Angelegenheiten sind selten sichtbar artikuliert worden. Die maßgeblichen Eckpunkte der Außenpolitik der Länder, möglichste Intensivierung grenzüberschreitender Kontakte, besondere Berücksichtigung der Stellung Südtirols, Ergreifung aller rechtlich zulässigen Maßnahmen gegen grenznahe Atomkraftwerke, wurden stets auch von der Bundesregierung vertreten. Umgekehrt unterliefen die Länder im Regelfall aber auch nicht außenpolitische Bemühungen oder Ziele des Bundes. Dies betrifft insbesondere den Kontakt mit Repräsentant*innen von Staaten, gegen welche europäische oder nationale Maßnahmen ergriffen wurden.

Dennoch traten auch Konfliktlagen auf: Zum einen die sichtbare Zurückhaltung des Bundes bei der Einrichtung eines gemeinsamen Büros des Landes Tirol mit Südtirol und Trentino in Brüssel und die Auslandsreisen des damaligen Landeshauptmannes von Kärnten, Jörg Haider (FPÖ), in den Irak und nach Libyen 2002. Auch die Minderheiten-

frage der Slowenen in Kärnten führte immer wieder zu Problemen einerseits gegenüber Jugoslawien und Slowenien, andererseits im Verhältnis Bund und Land.

Ersterer Konflikt endete damit, dass die Bundesregierung geschaffene Tatsachen zur Kenntnis nahm, insbesondere, nachdem sich abzeichnete, dass kein offener Konflikt mit Italien zu befürchten war. Der zweite Konflikt war virulenter, aber auch auf den Einzelfall Haider bezogen. Die Landeshauptleute versprachen (siehe oben 3.1.) eine bessere Abstimmung mit dem Bund.

Ein anderer wichtiger Punkt stellte die Alpenkonvention und ihre Protokolle dar. Besonders umstritten war das Verkehrsprotokoll mit seinem Verbot der Errichtung neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Transit. Diesbezüglich gab es auch innerhalb der Länder nicht immer Einigkeit, die aber insgesamt das Verbot solcher neuen Straßenverbindungen wesentlich betrieben. So stimmte das Land Tirol 1999 dem Verkehrsprotokoll (noch) nicht zu (Institut für Föderalismus 2000, 52). Letztlich war aber der Druck der Länder mitentscheidend dafür, dass sich Österreich mit seiner Forderung nach dem Verbot hochrangiger alpenquerender Transitrouten durchsetzte (Institut für Föderalismus 2001, 147).

In der Europapolitik gab es ebenfalls selten offene Konflikte, im Gegenteil: Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in europapolitischen Angelegenheiten ist seit dem EU-Beitritt grundsätzlich positiv zu bewerten, was wie oben dargestellt allerdings nicht ausschließt, dass dann und wann Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern über die Bindungswirkung von einheitlichen Länderstellungnahmen auftreten bzw. der Bund von solchen ohne Begründung abweicht.

Der Umstand, dass hier wie dort im Großen und Ganzen abgestimmt vorgegangen wurde, hat freilich auch mit der Tatsache zu tun, dass zumindest die legislativen Kompetenzen der Länder relativ schmal sind. Daher sind die Landesinteressen in vielen Fällen nicht so stark betroffen wie jene des Bundes, sodass die Länder vergleichsweise seltener in die Lage versetzt werden, die Berücksichtigung ihrer Interessen einfordern zu müssen.

Exkurs: Die Rolle der Städte und Gemeinden in der Außenpolitik

Eine Darstellung der Außenpolitik auf subnationaler Ebene wäre unvollständig, wenn sie die Rolle der kommunalen Ebene ausblenden würde. Zu erwähnen sind insbesondere die vielfältigen kommunalen Städte- und Gemeindepartnerschaften. Aus diesen ergeben sich zwar keine unmittelbaren rechtlichen Konsequenzen, aber zahlreiche Kooperationen, die über bloße wechselseitige Freundschaftsbesuche hinausgehen. Bereits in einer Untersuchung aus dem Jahre 1997 wurden 719 derartige Partnerschaften erhoben (KDZ 1997, 5). Einer Darstellung des Österreichischen Gemeindebundes (Österreichischer Gemeindebund 2021) zufolge dürften derzeit zumindest 900 Gemeinden eine formelle Gemeindepartnerschaft oder Kooperation unterhalten. Eine besondere Bedeutung nehmen dabei die Entwicklungszusammenarbeits-Gemeindepartnerschaften ein, in deren Rahmen ein Austausch mit Kommunen und Regionen des globalen Südens stattfindet. Insgesamt zeigt sich auch hier, dass außenpolitisches Handeln auch auf der untersten staatlichen Ebene stattfindet. ◄

6 Zusammenfassung

Die Außenpolitik der Länder ist vielfältig. Sie betreiben in den Gesamtstaat eingebettete, aber durchaus eigenständige Aktivitäten. Daraus ergeben sich gelegentlich Konfliktlagen, in der Gesamtbetrachtung überwiegen jedoch die kooperativen Elemente deutlich. Dabei soll und darf es sich um keine Einbahnstraße handeln. Die Bundesverfassung überträgt dem Bund verschiedene Verpflichtungen, die Länder über seine europapolitischen und außenpolitischen Vorhaben zeitgerecht zu informieren und ihre Interessen zu berücksichtigen. Dieses Kooperationsverhältnis hat sich bis heute grundsätzlich bewährt.

Bemerkenswert ist, dass die Länder bisher keine Veranlassung gesehen haben, sogenannte Länderstaatsverträge abzuschließen, aber stattdessen in eine Vielzahl regionaler Kooperationsplattformen involviert sind. Dies alles trägt dazu bei, dass grenzüberschreitendes Handeln zunehmend eine Selbstverständlichkeit ist. Dazu trägt auch das Unionsrecht bei, das den Ländern mit dem EVTZ ein Instrument in die Hand gibt, das grenzüberschreitende Kooperationen erleichtern soll.

Weiterführende Quellen

Eine Übersicht über die außenpolitischen einschließlich der europapolitischen Aktivitäten der Länder liefern die seit 1976 erscheinenden Berichte des Instituts für Föderalismus (Braumüller bzw. new academic press) über den Föderalismus in Österreich. Es gibt keine öffentlich zugängliche Darstellung, in welchen insbesondere der Regionalismus der Länder in dieser Form zugänglich sind.

Von Interesse ist auch die Reihe Grenz-Räume (Nomos) (herausgegeben von Walter Obwexer, Peter Bußjäger, Anna Gamper, Esther Happacher, Günther Pallaver und Martin Schennach), bisher in drei Bänden erschienen.

Zahlreiche Belege in diesem Beitrag sind weiters dem von Stefan Hammer und Peter Bußjäger herausgegebenen Band über die Außenbeziehungen im Bundesstaat (2007) entnommen.

Literatur

Berchtold, Klaus. 1967. Über die Durchführung von Staatsverträgen durch die Länder. *JBl* 89(1967):244–252.

Bittner, Philipp. 2007. „Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder". In *Außenbeziehungen im Bundesstaat*, Hrsg. von Stefan Hammer und Peter Bußjäger, 3–8. Wien: Braumüller.

Bramanti, Alberto, und Remigio Ratti. 2017. „Formen der territorialen Zusammenarbeit, Grenzen und Perspektiven". In *Un Libro per EUSALP*, Hrsg. von Arge Alp, 107–123. Trento: Arge Alp.

Burtscher, Wolfgang. 1988. Die völkerrechtlichen Aspekte des Forderungskataloges der österreichischen Bundesländer im Vergleich zu bestehenden „Außenkompetenzen" anderer Gliedstaaten. *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)* 39(1):137–180.

Bußjäger, Peter. 2009. Grenzänderung und Bundessstaat. Eine verfassungsrechtliche Analyse der Neuregelung der Art 2 und 3 B-VG mit der Novelle BGBl I 2/2008. *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)* 64(1):115–131.

Bußjäger, Peter. 2013a. Die Mitwirkung der Länder beim Abschluss von Staatsverträgen. *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)* 68(1):111–124.

Bußjäger, Peter. 2016. Multi-Level-Governance als Gegenstand und Herausforderung des Öffentlichen Rechts. *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR)* 71(2):307–330.

Bußjäger, Peter. 2019. "Das Vorarlberger Volk will leben und nicht zugrunde gehen". Die Vorarlberger Anschlussbewegung an die Schweiz 1918–1920 aus staatsrechtlicher Sicht. *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 12(3–4):348–358.

Bußjäger, Peter. 2004. *Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg – Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848 – 2002*. Graz; Feldkirch: Neugebauer.

Bußjäger, Peter. 2007. „Die innerstaatliche Koordination zwischen Bund und Länder in auswärtigen Angelegenheiten". In *Außenbeziehungen im Bundessstaat*, Hrsg. von Stefan Hammer und Peter Bußjäger, 31–40. Wien: Braumüller.

Bußjäger, Peter. 2013b. „Grenzüberschreitender Parlamentarismus im Alpenraum". In *Multi-Level-Governance im Alpenraum. Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem*, Hrsg. von Peter Bußjäger und Christian Gsodam, 177–188. Wien: new academic press.

Bußjäger, Peter. 2015a. „Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung in der Europäischen Union". In *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, Hrsg. von Stefan Griller, Arno Kahl, Benjamin Kneihs und Walter Obwexer, 359–382. Wien: Verlag Österreich.

Bußjäger, Peter. 2015b. „The Conference of European Legislative Assemblies – An Effective Network for Regional Parliaments?". In *Subnational Parliaments in the EU. Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, Hrsg. von Gabriele Abels und Annegret Eppler, 309–323. Innsbruck: Universitätsverlag.

Bußjäger, Peter. 2018. „EVTZ: Placebo oder doch tragfähige Grundlage zur Bewältigung neuer Herausforderungen?". In *Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa*, Hrsg. von Walter Obwexer, Peter Bußjäger, Anna Gamper und Esther Happacher, 153–170. Baden-Baden: Nomos.

Eisterer, Klaus. 1995. *Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947*, Wien: Braumüller.

Fischer, Klemens H. 2011. „Die Verbindungsstelle der Bundesländer in Brüssel – Das föderale Doppelhutmodell". In *Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*, Hrsg. von Andreas Rosner und Peter Bußjäger, 67–76. Wien: Braumüller.

Fräss-Ehrfeld, Claudia. 2008. „Kärnten 1918 – 1920". In *Österreich. 90 Jahre Republik. Beitragsband zur Ausstellung im Parlament*, Hrsg. von Stefan Karner und Lorenz Mikoletzky, 193–201. Wien: Studien Verlag.

Gehler, Michael. 2008. *Tirol im 19. Jahrhundert. Vom Kronland zur Europaregion*, Innsbruck; Wien: Tyrolia-Verlag.

Gehler, Michael. 2018. „Stadt – Region – Nation – Union: Herrschaftsbildungen, Kompetenzverlagerungen und Machtverschiebungen". In *Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa*, Hrsg. von Walter Obwexer, Peter Bußjäger, Anna Gamper und Esther Happacher, 19–55. Baden-Baden: Nomos.

Österreichischer Gemeindebund. 2021. „Europäische Gemeindepartnerschaften". https://gemeindebund.at/themen-zahlen-und-fakten-partnerschaften/.

Gismann, Robert. 1989. „Viktoria Stadlmayer – ein bibliographischer Versuch". In *Tirol im 20. Jahrhundert. Festschrift für Viktoria Stadlmayer*, Hrsg. von Franz Hieronymus Riedl, Christoph Pan, Marian Cescutti und Robert Gismann, 11–18. Bozen: Verlagsanstalt Athesia.

Glantschnig, Gerold. 2011. „Die Alpenkonvention – ein Modell für eine effizientere Ländermitwirkung an der auswärtigen Gewalt". In *Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*, Hrsg. von Andreas Rosner und Peter Bußjäger, 601–611. Wien: Braumüller.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2000. *24. Bericht über den Föderalismus in Österreich (1999)*. Wien: Braumüller.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2001. *25. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2000)*. Wien: Braumüller.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2002. *26. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2001)*. Wien: Braumüller.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2003. *27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002)*. Wien: Braumüller.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2005. *29. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2004)*. Wien: Braumüller.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2006. *30. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2005)*. Wien: Braumüller.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2011. *35. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2010)*. Wien: Braumüller.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2018. *42. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2017)*. Wien: new academic press.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2019. *43. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2018)*. Wien: new academic press.

Institut für Föderalismus, Hrsg. 2020. *44. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2019)*. Wien: new academic press.

Kahl, Arno, und Müller, Andreas Th. 2020. *Völkerrechtliche Verpflichtungen Tirol aus der Aarhus-Konvention. Rechtsgutachten zum Umsetzungsverfahren und Umsetzungsmodus für den Tiroler Landesgesetzgeber im Zusammenhang mit eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Art 9 Abs 3 Aarhus-Kovention*. Innsbruck: Institut für Föderalismus.

Karner, Stefan. 2008. „Minderheitenproblematik in Kärnten". In *Österreich. 90 Jahre Republik. Beitragsband zur Ausstellung im Parlament*, Hrsg. von Stefan Karner und Lorenz Mikoletzky, 139–151. Wien: StudienVerlag.

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. 1997. https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/europa/gemeindepartnerschaften_brosch.pdf

Lintner, Thomas. 2020. *Die Tiroler Frage 1918/19 unter Berücksichtigung der Erinnerungskultur zwischen 1920 und 2010*. Wien: new academic press.

Maier, Johannes. 2013. „Die Kärntner Ortstafelregelung 2011 – ein Ergebnis des erfolgreichen Regierens auf mehreren Ebenen". In *Multi-Level-Governance im Alpenraum. Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem*, Hrsg. von Peter Bußjäger und Christian Gsodam, 271–294. Wien: new academic press.

Müller, Johannes. 2007. „Was dürfen die Länder. Kritische Anmerkungen aus der Praxis". In *Außenbeziehungen im Bundesstaat*, Hrsg. von Stefan Hammer und Peter Bußjäger, 9–11. Wien: Braumüller.

Müller, Andreas Th. 2021. „Art 10 (1) Z 2 B-VG". In *Bundesverfassungsrecht. B-VG und Grundrechte*, Hrsg. von Arno Kahl, Lamiss Khakzadeh und Sebstian Schmid, 125–129. Wien: Jan Sramek.

Nachbaur, Ulrich. 2007. *Vorarlberger Territorialfragen 1945 bis 1948. Ein Beitrag zur Geschichte der Landesgrenzen seit 1805*, Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft mbH.

Pallaver, Günther. 2004. „Die Beziehungen zwischen Südtirol und Nordtirol und die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino". In *Politik in Tirol*, Hrsg. von Ferdinand Karlhofer und Anton Pelinka, 115–135. Innsbruck: StudienVerlag.

Pallaver, Günther. 2010. „Die Außenbeziehungen Vorarlbergs: vielschichtig und europäisch". In *Vorarlbergs politische Landschaft*, Hrsg. von Peter Bußjäger, Günther Pallaver und Ferdinand Karlhofer, 97–122. Innsbruck: StudienVerlag.

Pernthaler, Peter. 1975. *Raumordnung und Verfassung*, Bd. 1. Wien: Braumüller.

Schweisgut, Hans-Dietmar. 2011. „Die Abteilung Länderangelegenheiten an der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union – Föderalismus auf europäischer Ebene". In *Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer*, Hrsg. von Andreas Rosner und Peter Bußjäger, 77–81. Wien: Braumüller.

Weber, Teresa, „Art. 16 B-VG. 2017". In *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Hrsg. von Benjamin Kneihs und Georg Lienbacher. Wien: Verlag Österreich.

Wielinger, Gerhart. 2007. „Die ‚regionale Außenpolitik' der Länder als Realität und Problem der verfassungsrechtlichen Kategorisierung". In *Außenbeziehungen im Bundesstaat*, Hrsg. von Stefan Hammer und Peter Bußjäger, 13–21. Wien: Braumüller.

Woelk, Jens. 2018. „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Minderheitenschutz". In *Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa*, Hrsg. von Walter Obwexer, Peter Bußjäger, Anna Gamper und Esther Happacher, 171–200. Baden-Baden: Nomos.

Dr. Peter Bußjäger ist Professor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck. Er leitet auch das Institut für Föderalismus in Innsbruck. Seine Forschungsschwerpunkte sind Föderalismus im nationalen und internationalen Kontext, Staatsorganisation, Verwaltungswissenschaft und Umweltrecht. Er ist außerdem Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein und für Liechtenstein Mitglied der Venedig Kommission.


BY



Der österreichische Auswärtige Dienst

Sandra Sonnleitner

Zusammenfassung

Dieses Kapitel widmet sich der Struktur und der Entwicklung des österreichischen Auswärtigen Dienstes. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die Analyse jener Aspekte gelegt, die Veränderungen im Auswärtigen Dienst der Zweiten Republik bewirkt haben, wie die Neuverortung Österreichs im internationalen Staatensystem nach dem Zweiten Weltkrieg, der Beitritt zur Europäischen Union (EU) und die beginnende Digitalisierung der Außenpolitik.

1 Einleitung

Auswärtiger Dienst ist die Bezeichnung für jene Organisation, die die Interessen eines Staates in internationalen Kontexten vertritt – sei es bilateral in einem anderen Staat, oder multilateral gegenüber anderen Staaten und bei Internationalen Organisationen. Der österreichische Auswärtige Dienst repräsentiert somit die nationalen Interessen Österreichs auf internationaler Ebene und ist zentraler Bestandteil der Außenpolitik. Zum Auswärtigen Dienst zählt das Außenministerium mit seinen diplomatischen Vertretungen sowie jene Personen, die im Ministerium und den Vertretungen beschäftigt sind. Die Gesamtheit dieser Einzelteile bildet eine Organisation, die auf der einen Seite dafür zuständig ist Außenpolitik zu gestalten oder zumindest mitzugestalten, auf der anderen Seite aber von Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene beeinflusst und auch verändert wird.

S. Sonnleitner (✉)
Gemeinnützige Privatstiftung Kaiserschild, Wien, Österreich
E-Mail: sandra.sonnleitner@univie.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_7

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wie der österreichische Auswärtige Dienst sich in der Zweiten Republik in diesem Spannungsfeld entwickelt hat und wie sich seine Struktur, seine Aufgaben und das Berufsbild der Personen, die im Auswärtigen Dienst tätig sind, verändert haben. Den Ausgangspunkt des Beitrags bildet zunächst ein Blick auf das grundsätzliche Wesen Auswärtiger Dienste, um deren Natur und die Ausmaße der Veränderungen zu verstehen, mit denen sie aktuell konfrontiert sind. Danach schildert der Beitrag den Wiederaufbau des Auswärtigen Dienstes nach dem Zweiten Weltkrieg sowie die Schwerpunkte seiner Tätigkeit und seiner professionellen Identität in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik. In weiterer Folge wird auf die Veränderungen eingegangen, die der EU-Beitritt hinsichtlich der Aufgaben und des Selbstverständnisses des österreichischen Auswärtigen Dienstes mit sich gebracht hat. Abschließend werden aktuelle und zukünftige Herausforderungen für den Auswärtigen Dienst behandelt, insbesondere jene Herausforderungen, die die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft mit sich bringt. Im Beitrag wird offenkundig, dass der Auswärtige Dienst als Organisation in den vergangenen 25 Jahren großem Anpassungsdruck ausgesetzt war, sowohl ökonomisch als auch hinsichtlich seiner Rolle und Position bei der Vertretung Österreichs nach außen.

2 Wesen und Entwicklung von Auswärtigen Diensten

Die Tätigkeit der Auswärtigen Dienste ist untrennbar mit einer zentralen Komponente der Außenpolitik verbunden – nämlich der Diplomatie. Zahlreiche Angehörige der Außenministerien sind Diplomat*innen und damit überwiegend im diplomatischen Dienst an Botschaften, Konsulaten, bei Internationalen Organisationen oder der Europäischen Union tätig. Mit diesem Status gehen insbesondere für Diplomat*innen im Ausland gewisse Privilegien einher, die einer jahrhundertelangen Tradition folgen. Die Entwicklung von Diplomatie als Institution, wie wir sie heute kennen, hat allerdings schon lange vor der Entwicklung der Organisationsstrukturen begonnen, in die sie heute eingebettet ist (Jönnsson und Hall 2005, 25–26).

Diplomatie kann als Konsequenz des Umstands verstanden werden, dass Menschen räumlich getrennt voneinander leben, aber dennoch Beziehungen zueinander pflegen möchten (Sharp 1999, 51). So verstanden reicht Diplomatie bis in die frühe Menschheitsgeschichte zurück. Die Strukturen und Organisationen, die wir heute mit Diplomatie assoziieren, sind aber vergleichsweise jung und stehen in enger Verbindung mit der Entwicklung des modernen Staatensystems, das sich nach dem Westfälischen Frieden 1648 etabliert hat. Der Westfälische Friede war die Basis internationalen Rechts und initiierte die Friedensdiplomatie und die Durchführung von diplomatischen Kongressen (Schilling 1998, 26). Schon vor diesem Ereignis hatte Diplomatie eine lange Tradition in unterschiedlichen Formen (Der Derian 1987; Bátora und Hynek 2014). Nach 1648 etablierten sich in Europa jedoch offiziell akkreditierte Diplomat*innen an ständigen Vertretungen sowie die diplomatische Immunität (Held et al. 1999, 38). Damit veränderte sich das

Wesen von Diplomatie sukzessive, weg vom Austausch zwischen Vertreter*innen unterschiedlicher Herrschaftsformen, die unterschiedlich organisiert waren und unterschiedlichen Prinzipien folgten, hin zum Austausch zwischen Repräsentant*innen souveräner Herrschender über souveräne Territorien, später souveräne Staaten (Bátora und Hynek 2014, 54).

Der Wiener und der Aachener Kongress 1815 und 1818 trugen dazu bei, eine einvernehmliche Grundlage für den diplomatischen Dienst zu schaffen. Es wurden einheitliche Kategorien für diplomatische Repräsentant*innen definiert und auch die protokollarische Rangordnung festgelegt. Ab 1815 wurde der diplomatische Dienst als eigener Bereich der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen und Diplomatie etablierte sich zunehmend als eigenes Berufsfeld (Nicolson 1988, 31–33). Diese Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass sich die Strukturen, in denen Diplomatie umgesetzt wird, zunehmend harmonisiert haben. So entstanden das Außenministerium und der Auswärtige Dienst als Standard für die Umsetzung von Diplomatie.

Diese Veränderungen hatten auch Folgen für das Selbstverständnis von Personen, die eine diplomatische Tätigkeit ausüben. War es vor der Etablierung des modernen Systems aus souveränen Staaten ein kosmopolitisches Umfeld, in dem sich Akteure bewegt haben, die Interessen auf diplomatischem Weg vertraten, so wurden nun der souveräne Staat, die Nation, zu einem zentralen Aspekt der professionellen Identität von Diplomat*innen (Bátora und Hynek 2014, 58). Die Harmonisierung der Strukturen hat aber auch dazu beigetragen das Berufsfeld zu vereinheitlichen und den Austausch untereinander für die Angehörigen dieses Systems zu erleichtern. Heute durchlaufen Diplomat*innen Ausbildungs- und Sozialisationsprozesse in ihren jeweiligen Außenministerien, in denen ihnen professionelle Normen, Regeln und Werte vermittelt werden, die die Basis für den Austausch mit Diplomat*innen anderer Nationen bilden. So werden Diplomat*innen unterschiedlicher Herkunft zu einer Berufsgruppe mit Zugehörigkeitsgefühl. Auf Basis dieser Normen, Regeln und Werte können die Angehörigen dieser Berufsgruppe interagieren, obwohl sie vor unterschiedlichen kulturellen Hintergründen arbeiten, verschiedene politische Systeme vertreten und möglicherweise divergierende Interessen haben. Die Einheitlichkeit dieses modernen diplomatischen Systems reduziert somit die Komplexität im internationalen Austausch (Bátora 2005, 47–48).

Das also ist die Rahmung, in der sich Diplomatie entwickelt hat und in der das Außenministerium und der Auswärtige Dienste zum Standard für die Umsetzung von Diplomatie wurden. In den vergangenen Jahrzehnten haben jedoch Entwicklungen stattgefunden, die Einfluss auf das moderne System souveräner Staaten nehmen und damit auf die moderne Form von Diplomatie, die sich in diesem System etabliert hat. Das Ende das Kalten Krieges, die Ausbreitung des Kapitalismus, die voranschreitende Globalisierung und Digitalisierung haben Diplomatie und die Arbeit des Auswärtigen Dienstes verändert und verändern sie weiterhin (Rana 2011, 13–18). Für europäische Staaten wie Österreich kommt noch eine weitere Entwicklung mit großem Veränderungspotenzial hinzu: die Europäische Union. Dieser Zusammenschluss von Staaten, die mit dem

Beitritt zur EU auf Teile ihrer Souveränität verzichten, wird als bisher umfassendster Versuch gesehen, von den vorherrschenden Prinzipien der staatlichen Souveränität und nationalen Identität abzugehen (Fossum 2002, 9), was wiederum Auswirkungen auf Diplomatie und den Auswärtigen Dienst hat, die beide tief in den Prinzipien dieses Systems verankert sind.

Wie sich der österreichische Auswärtige Dienst unter diesen aber auch anderen Einflüssen auf nationaler und internationaler Ebene seit 1945 entwickelt hat, zeigen die folgenden Abschnitte dieses Beitrags.

3 Der österreichische Auswärtige Dienst nach 1945

Nach Niederlagen in zwei Weltkriegen mit großen Gebietsverlusten nach dem Ersten Weltkrieg und dem damit einhergehenden Bedeutungsverlust im europäischen und globalen Raum, musste die Zweite Republik erst zu ihrer nationalen Identität finden. Der Auswärtige Dienst ist die Vertretung der Nation nach außen und damit eng mit der nationalen Identität verbunden. Diese Identitätssuche traf den Auswärtigen Dienst somit gleichermaßen. Zudem waren die Tätigkeiten des Auswärtigen Dienstes nach Kriegsende 1945 nur eingeschränkt umsetzbar. Vor der Unabhängigkeit Österreichs 1955 war die österreichische Außenpolitik stark von den Interessen und Entscheidungen der Besatzungsmächte abhängig und der primäre Fokus der Außenpolitik lag auf der Erreichung des Truppenabzugs und der Erlangung der Unabhängigkeit (Gehler 2005, 63). Dennoch mussten auch die Strukturen des Auswärtigen Dienstes wieder aufgebaut werden. 1947 verfügte der österreichische Auswärtige Dienst über nur 15 Gesandtschaften, und zwar in Ankara, Bern, Brüssel, Budapest, am Heiligen Stuhl, London, Moskau, Paris, Prag, Rio de Janeiro, Rom, Stockholm, Den Haag, Washington und Warschau. In den folgenden Jahren vervielfachte sich die Zahl der österreichischen Vertretungen im Ausland auf 55 im Jahr 1959 (BMAA 1987, 324–325). Es gab zu diesem Zeitpunkt jedoch noch kein eigenständiges Außenministerium. Die außenpolitischen Agenden waren im Bundeskanzleramt angesiedelt. Der neue Außenminister Bruno Kreisky (SPÖ) bestand auf die Schaffung eines Außenministeriums, was 1959 umgesetzt wurde, und prägte dessen Entwicklung maßgeblich. Das eigene Ministerium wertete den Auswärtigen Dienst auf und gab ihm ein neues Selbstverständnis. Kreisky begann auch die Arbeitsweisen im Auswärtigen Dienst zu modernisieren, gestaltete die Personalpolitik offener und machte den diplomatischen Dienst zugänglicher, was neue Ideen und Konzepte in den Auswärtigen Dienst brachte. Unter ihm wurde zudem die heutige Diplomatische Akademie wiedereröffnet, die während des Zweiten Weltkriegs geschlossen worden war.

Kreisky beeinflusste aber nicht nur die Strukturentwicklung des Auswärtigen Dienstes, die Arbeitsweisen und die Ausbildung, sondern vor allem auch wie die junge Republik international wahrgenommen wurde und damit in welchem Rahmen der Auswärtige Dienst operieren konnte. Trotz seines sozialdemokratischen Hintergrunds nutzte

Kreisky kulturelle und historische Elemente aus der Habsburgermonarchie als Referenz, um das Bild der Zweiten Republik im Ausland zu zeichnen (Röhrlich 2009, 151–158) und kreierte damit das bis heute gängige Image des Kleinstaats Österreich als „kulturelle Großmacht" (Gärtner et al. 2005, 12).

Bruno Kreisky war damit eine der einflussreichsten Personen bei der Ausgestaltung des Auswärtigen Dienstes der Zweiten Republik. Sein Einfluss auf die Außenpolitik und damit den Auswärtigen Dienst erstreckte sich über drei Jahrzehnte hinweg in den Positionen als Staatssekretär, Außenminister und Bundeskanzler. Der Organisationsaufbau des Außenministeriums am Ende seiner politischen Laufbahn im Jahr 1983 zeigt zwar eine traditionelle Struktur, die aber um neue Elemente ergänzt wurde. So waren neben den Sektionen mit politischem und administrativem Fokus auch eine eigene wirtschaftspolitische und eine kulturpolitische Sektion etabliert worden (Kneucker 1983, 47).

Österreich war 1983 mit 100 diplomatischen Missionen weltweit vertreten, davon 68 bilaterale Botschaften, 5 ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen, 16 Generalkonsulate, 10 Kulturforen und eine Delegation[1]. Darüber hinaus hatte das Ministerium ein Netzwerk von 181 Honorarkonsulaten[2] aufgebaut. Laut dem Außenpolitischen Bericht des Jahres 1983 wurde der Ausbau des diplomatischen Netzwerks nach einer intensiven Expansion zu diesem Zeitpunkt als abgeschlossen angesehen (BMAA 1983, 220–221). Und tatsächlich liegt die Gesamtzahl an diplomatischen Vertretungen heute kaum höher als 1983, auch wenn es zwischendurch zu Schwankungen kam und sich die Verteilung auf die einzelnen Vertretungsarten geändert hat. Die Zahl der Honorarkonsulate wurde jedoch weiter stark ausgebaut auf 340 (BMEIA 2019, 224). Die Expansion in der Ära Kreisky und die diesbezügliche Zurückhaltung in den folgenden Jahren hat aber nicht nur mit der Bedeutung zu tun, die Kreisky der Außenpolitik zugeschrieben hat, sondern auch mit den ökonomischen Möglichkeiten dieser Zeit.

Der Kosten- und Effizienzdruck stieg in den folgenden Jahren an. Zudem brachte die Affäre Waldheim das sorgsam von Kreisky aufgebaute und gepflegte Bild der Zweiten Republik in der Welt als moderne Nation und kulturell reicher Nachfolgestaat der Habsburgermonarchie (Röhrlich 2009, 154; Rathkolb 2011, 37), abseits der Verbrechen des Nationalsozialismus, ins Wanken. Die Affäre hatte großen Schaden für Österreichs Reputation zur Folge und führte das Land einige Jahre in internationale Isolation. Die Angehörigen des Auswärtigen Dienstes waren gezwungen, im Spannungsfeld zwischen Österreichs Selbstwahrnehmung als erstes Opfer des Nationalsozialismus und der

[1] in Berlin.

[2] Honorarkonsulate werden von Honorarfunktionären betrieben. Das sind Personen mit starkem Österreichbezug, die ehrenamtlich tätig sind und den Konsularbetrieb aus eigenen Mitteln finanzieren. Sie tragen zur Förderung der wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen Österreich und dem jeweiligen Gastland bei (BMEIA 2019, 224).

sich ändernden internationalen Wahrnehmung zu agieren, in der der österreichischen Bevölkerung zunehmend eine Mittäterschaft attestiert wurde. Dennoch oder gerade deshalb nutzte der Auswärtige Dienst weiterhin Kreiskys Erfolgsmodell zur Repräsentation Österreichs im Ausland. Auch heute noch halten Diplomat*innen im Auswärtigen Dienst Österreichs Image als Kulturnation hoch und sehen es als profitabel für die eigene Arbeit an (Sonnleitner 2018, 203–204).

Neben dem Image als kulturelle Großmacht hat aber vor allem das Selbstverständnis als neutraler Staat die nationale Identität Österreichs nach dem Zweiten Weltkrieg (Wodak et al. 2009, 63) und damit das Selbstbild des Auswärtigen Dienstes geprägt. Auch hier hat Bruno Kreisky einen maßgeblichen Beitrag geleistet, der bis heute im Auswärtigen Dienst nachwirkt. Sein Konzept der aktiven Neutralität war ausgesprochen erfolgreich. Die Vermittlerrolle, in der er Österreich als internationalen Akteur positionierte, im Kalten Krieg sowie im Nahostkonflikt, reichte weit über Österreichs eigentliche politische und militärische Macht hinaus (Gehler und Bischof 2006, 7). Der Kleinstaat Österreich wurde dadurch auf internationaler Ebene sichtbar und davon profitiert der Auswärtige Dienst bis heute. Vor allem in multilateralen Kontexten wird Österreich durch die Jahrzehnte der aktiven Neutralitätspolitik oft als „honest broker“ wahrgenommen, der seine Haltungen nicht aus purem Selbstzweck oder Eigeninteresse vertritt, wodurch die Angehörigen des Auswärtigen Dienstes einen gewissen Glaubwürdigkeitsbonus genießen.

Der heutige Auswärtige Dienst agiert jedoch in einer gänzlich anderen Rahmung als der Auswärtige Dienst in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. Wer Österreich heute in der Diplomtaie oder Außenpolitik vertritt, hat weniger Spielraum als dies zu Zeiten Bruno Kreiskys der Fall war. Es stehen nicht nur weniger Ressourcen zur Verfügung – Personal und Budget wurden wesentlich gekürzt – auch der politische Spielraum ist kleiner geworden. Mit dem Beitritt zur EU agiert Österreich nun in Einklang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gestaltung eines individuellen außenpolitischen Profils ist nicht mehr in dem Ausmaß möglich, wie in den ersten Jahrzehnten nach Ende des Zweiten Weltkriegs. Dennoch versucht der Auswärtige Dienst sich auch als Vertreter eines EU-Mitgliedsstaats in gewissen politischen Feldern zu etablieren und eine Expertise aufzubauen, so zum Beispiel in außen- und europapolitischen Angelegenheiten die die Westbalkan-Region betreffen.

4 Der österreichische Auswärtige Dienst in der Europäischen Union

Der Beitritt zur Europäischen Union hat sich auf mehreren Ebenen auf die Arbeit und auch die Struktur des Auswärtigen Dienstes ausgewirkt. Zum einen vertritt der Auswärtige Dienst in Drittstaaten nun nicht mehr bloß einen neutralen Nationalstaat, sondern ein Mitglied der Europäischen Union. Zum anderen veränderte sich auch die Tätigkeit

innerhalb der EU, da sich die Beziehung zu den anderen EU-Mitgliedsstaaten verändert hat. Nun arbeitet der Auswärtige Dienst nicht nur bilateral mit den anderen Mitgliedsstaaten zusammen, sondern auch auf multilateraler Ebene.

Bereits während des Beitrittsprozesses begann das Ministerium seine Arbeit und seine Struktur auf die EU auszurichten. 1992 wurde die *Wirtschaftspolitische Sektion* um eine Abteilung erweitert, die sich mit Europäischer Integration auseinandersetzt und die Sektion wurde in *Wirtschafts- und Integrationspolitische Sektion* umbenannt (BMAA 1992, 552). Die Struktur dieser Abteilung wurde in den folgenden Jahren mehrmals verändert und richtete ihren Fokus schrittweise weiter auf die Kooperation mit der EU aus. 1996, ein Jahr nach dem Beitritt, war in dieser Sektion nur noch eine Abteilung verblieben, die keinen direkten EU-Bezug hatte (BMAA 1996, 208). Das zeigt den großen Anpassungsdruck, den die EU-Mitgliedschaft auf den Auswärtigen Dienst ausgeübt hat. 2007, 12 Jahre nach dem EU-Beitritt, ging das Außenministerium noch einen deutlichen Schritt in Richtung Europäische Integration, indem es sich von *Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten* umbenannte in *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten.* Die Vorreihung der europäischen Angelegenheiten zeigt den Stellenwert, den die EU in der Arbeit des Auswärtigen Dienstes mittlerweile einnahm. Darüber hinaus diente diese Benennung aber auch der strategischen Positionierung innerhalb des österreichischen Verwaltungsapparats. In der EU vernetzen sich die Mitgliedsstaaten nicht nur auf multilateraler Ebene in Brüssel, sondern auch zwischen den Fachministerien in den Hauptstädten findet Zusammenarbeit statt, sodass eine Art „Europäische Innenpolitik" (Höll 2002, 370) entsteht. Dadurch verlieren Auswärtige Dienste in der EU ihre traditionellen Vermittlungsaufgaben und werden zunehmend zu einem Subsystem des nationalen diplomatischen Systems, da in der EU auch andere Akteure Aufgaben wahrnehmen, die als Diplomatie oder als traditionelle Aufgaben des Auswärtigen Dienstes angesehen werden (Hocking 2013). Das zeigt sich insbesondere darin, dass die EU-Agenden mittlerweile im Bundeskanzleramt angesiedelt sind. In Österreich hat sich diese Entwicklung aber bereits viel früher, nämlich bereits vor dem EU-Beitritt, angedeutet. Im Jahr 1991 wurde von der Regierung ein Personalentwicklungskonzept erstellt, um sich auf den Bedarf an hoch qualifiziertem Personal im Rahmen des Europäischen Integrationsprozesses vorzubereiten. Im Zuge dessen wurden 250 Stellen für integrationsspezifische Aufgaben geschaffen. Nur neun dieser Stellen waren für den Auswärtigen Dienst vorgesehen, die übrigen gingen an andere Ministerien und Bereiche des Verwaltungsapparats (BMAA 1993, 48). Die Umbenennung des Außenministeriums in *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten* kann als Ausdruck des Versuchs des Auswärtigen Dienstes gesehen werden, drohendem Bedeutungsverlust in EU-bezogenen Angelegenheiten entgegenzuwirken.

Wirft man einen Blick auf die Schwerpunkte, die der Auswärtige Dienst nach dem EU-Beitritt in der Entwicklung seines Netzwerks diplomatischer Vertretungen setzte, wird auch hier ein deutlicher EU-Fokus sichtbar. Wie bereits erwähnt, liegt die heutige Anzahl an Vertretungen nur geringfügig über jener im Jahr 1983, als eine umfassende

Erweiterungsphase des Netzwerks an Vertretungen als abgeschlossen galt. 1983 hatte Österreich 100 Vertretungen, heute sind es 101. Zwischendurch hat sich das Netzwerk aber durchaus etwas vergrößert. Im Jahr des EU-Beitritts verfügte der Auswärtige Dienst über 117 Vertretungen, davon 80 Botschaften, 7 Ständige Vertretungen bei Internationalen Organisationen und der EU, 18 Generalkonsulate, 11 Kulturforen und ein Informationsbüro. In den kommenden 20 Jahren reduzierte sich die Anzahl der Vertretungen wieder auf 99, wobei die Zahl an Botschaften relativ konstant blieb, die Zahl an Generalkonsulaten jedoch stark sank. Eine gleichbleibende Anzahl an Botschaften bedeutet jedoch nicht, dass der Auswärtige Dienst in dieser Zeit mit einem unveränderten Netzwerk operierte. Es kam auch hier zu Schließungen, zum Beispiel weil sich die Sicherheitslage in einem Staat verschlechtert hatte oder wegen geringer Auslastung. Dafür wurden Botschaften in anderen Staaten eröffnet (Sonnleitner 2018, 148–151).

Abgesehen von Schließungen aus Sicherheitsgründen haben Schließungen oder Öffnungen von Botschaften aber auch immer strategische, meist politische oder wirtschaftliche, Gründe. Innerhalb der EU verliert diese Art der Beziehungspflege, die eine zentrale Aufgabe des Auswärtigen Dienstes ist, jedoch an Bedeutung. Denn jene Form von Diplomatie, die sich im modernen Staatensystem entwickelt hat, basiert auf dem Prinzip, dass souveräne Nationalstaaten in einem anarchisch strukturierten Umfeld interagieren. Die EU hat jedoch einen regelbasierten Rahmen für die Interaktion ihrer Mitgliedsstaaten geschaffen (Bátora 2005, 53), zum Beispiel die Organe der EU. Der kontinuierliche Austausch von Vertreter*innen der Mitgliedsstaaten auf EU-Ebene reduziert die Notwendigkeit eines Austauschs im bilateralen Bereich. Die Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes erleichtern außerdem das Reisen und die Wirtschaftstätigkeit in der EU. Damit scheinen weitere Tätigkeiten an bilateralen Vertretungen in der EU an Bedeutung zu verlieren.

Der österreichische Auswärtige Dienst hat dennoch in den ersten 20 Jahren nach dem EU-Beitritt einen starken Fokus auf die EU in seiner strategischen Ausrichtung und Entwicklung seines Vertretungsnetzwerks gelegt. Österreichische Botschaften wurden nach dem EU-Beitritt mehrheitlich in neuen Mitgliedsstaaten eröffnet oder in Drittstaaten, die eine Beitrittsperspektive hatten. Demgegenüber wurden Botschaften in Afrika, Asien und Lateinamerika aus budgetären Gründen geschlossen (Sonnleitner 2018, 152–153). Bis 2015 war Österreich einer von wenigen Mitgliedsstaaten, dessen Auswärtiger Dienst in allen anderen EU-Staaten vertreten war (Rechnungshof 2014, 185).

Warum dieser starke Fokus auf die EU, wo doch viel politischer Austausch in Brüssel passiert und all diese Staaten ganz leicht auch von Wien aus zu erreichen sind? Die Antwort aus dem Auswärtigen Dienst lautete, dass nach wie vor die Notwendigkeit besteht, vor Ort präsent zu sein, um Kontakte zu pflegen, Stimmungen im jeweiligen Staat aufzunehmen und für österreichische Interessen einzutreten. Betrachtet man genauer welche Aufgaben von Botschaften in welchen Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, zeigen sich aber durchaus neue Dynamiken. In der EU scheint sich eine zweidimensionale Form der bilateralen Diplomatie zu entwickeln, wobei sich eine Seite weiterhin auf die Pflege der Beziehung zwischen zwei Staaten konzentriert, die andere Seite aber auf

Notwendigkeiten ausgerichtet ist, die sich im Kontext der EU-Mitgliedschaft ergeben haben. Zentral dafür, welche Art der Diplomatie vom Auswärtigen Dienst wo vermehrt umgesetzt wird, ist einerseits die Qualität der Beziehung zwischen Österreich und dem jeweiligen EU-Staat hinsichtlich bestehender historischer und kultureller Verbindungen sowie andererseits der Grad an europäischer Integration im Gastland.

Botschafter*innen in Staaten, die bereits lange Mitglied der EU sind, geben an, wenig traditionelle bilaterale Aufgaben umzusetzen. Das hat damit zu tun, dass die Beziehungen zwischen den Staaten meist sehr gut sind. Wirtschaft und Verwaltung der beiden Staaten sind miteinander verknüpft und die Rechtsrahmen sind ähnlich, sodass Unterstützungsaktivitäten der Botschaften in diesen Bereichen abgenommen haben. Auch bilaterale Besuche von Minister*innen sind in diesen Staaten weniger geworden. In jüngeren Mitgliedsstaaten, deren Systeme sich erst an den Standard der EU angleichen, hat der Auswärtige Dienst sehr wohl auch noch eine traditionelle Rolle inne und unterstützt beispielsweise die österreichische Wirtschaft und österreichische Unternehmen dabei, sich im System des jeweiligen Mitgliedsstaates zurechtzufinden, um Geschäftstätigkeiten aufzubauen oder weiter umzusetzen.

Hinsichtlich der Wirtschaftsbeziehungen weist der österreichische Auswärtige Dienst eine Besonderheit auf, denn nicht nur das Außenministerium verfügt über Vertretungen im Ausland, sondern auch die österreichische Wirtschaftskammer, deren Außenwirtschaftsservice österreichische Unternehmen im Ausland unterstützt. Bemerkenswert ist, dass das Auslandsnetzwerk der Wirtschaftskammer das Netzwerk an Vertretungen des Außenministeriums mit 103 (WKO 2021) an Größe sogar übertrifft und ebenfalls stark auf die EU ausgerichtet ist, sodass Unternehmen flächendeckend Außenwirtschaftscenter der Wirtschaftskammer in der EU vorfinden. Dennoch kann der Auswärtige Dienst des Außenministeriums in diesem Bereich in Kooperation mit der Wirtschaftskammer einen wesentlichen Beitrag leisten. Das vor allem in Staaten, deren Kulturen von stark hierarchischen Strukturen geprägt sind. Hier hat eine Person in der Rolle des Botschafters oder der Botschafterin eine Symbolwirkung und kann als Türöffner fungieren, wo anderen Repräsentant*innen der Zugang, zum Beispiel zu Ministerien oder der Regierung, versperrt bleibt. Das sieht der Auswärtige Dienst als großen Mehrwert seiner Präsenz vor Ort in diesen Staaten (Sonnleitner 2018, 160–165). Hinzu kommt, dass Österreich zu seinen osteuropäischen Nachbarn und der Westbalkan-Region spezielle außenpolitische Beziehungen pflegt. Vor allem in den noch jungen Westbalkanländern ist die Repräsentation durch eine Botschaft auch eine symbolische Geste (Nowotny 2011, 45–46) der Anerkennung für diese Staaten (Sonnleitner 2015, 12–13).

Was nun aber macht der Auswärtige Dienst in jenen Staaten, die bereits lange Mitglied der EU sind und in denen derartige Unterstützungsleistungen nicht in diesem Umfang erbracht werden müssen? Hier kommt die neue Dimension von Diplomatie zum Tragen, die sich innerhalb der EU entwickelt hat. Bereits 2001 beschrieb der deutsche Diplomat Karl Theodor Paschke eine Veränderung der Arbeitsweise an deutschen Botschaften innerhalb der EU. Dahingehend, dass hier nun auch unterstützende Tätigkeiten

für die multilaterale Zusammenarbeit im EU-Rahmen geleistet werden. Demnach seien deutsche Diplomat*innen nicht mehr primär Repräsentant*innen und Verhandler*innen deutscher außenpolitischer Positionen, sondern zunehmend Vermittler*innen deutscher EU-Positionen. Paschke beschrieb dieses Phänomen als „European Diplomacy". Der Umstand Mehrheiten finden zu müssen, um auf EU-Ebene Entscheidungen treffen zu können, macht es notwendig Koalitionen zu bilden. Laut Paschke (2001) nutzt Deutschland dafür nicht nur seine Diplomat*innen vor Ort in Brüssel, sondern auch jene Diplomat*innen im jeweiligen EU-Staat, den man überzeugen möchte. Weitere Untersuchungen von bilateralen Botschaften anderer Mitgliedsstaaten haben ein ähnliches Bild gezeigt (Bratberg 2007; Bátora und Hocking 2009; Uilenreef 2013). Auch im österreichischen Auswärtigen Dienst ist man der Ansicht, gute bilaterale Beziehungen würden die Anbahnung von Kooperationen auf der multilateralen Ebene vereinfachen. Diplomat*innen vor Ort als Vermittler*innen österreichischer EU-Positionen werden vor allem dann wichtig, wenn Österreich eine konträre Position zur Position des jeweiligen Mitgliedsstaates einnimmt und die Position Österreichs der dortigen Regierung und Öffentlichkeit vermittelt und erklärt werden muss. Das im Sinne einer *Public Diplomacy,* also einer Art politischen Marketings durch den Auswärtigen Dienst. Diese neuen EU-bezogenen Aufgaben beschränken sich aber nicht auf die Botschaften an denen traditionelle bilaterale Aufgaben weniger geworden sind. Dieses neue Aufgabenfeld ist für alle Botschaften in der EU relevant (Sonnleitner 2018, 168–170). Das verändert auch die Zusammenarbeit des diplomatischen Corps in der jeweiligen Hauptstadt.

Die Bedeutung, die EU-Themen mittlerweile in der bilateralen Diplomatie einnehmen, haben zu verstärktem Austausch zwischen den Mitgliedstaaten vor Ort geführt. Informationen werden innerhalb dieses Netzwerks geteilt und teilweise wird diese Gruppe auch direkt von der Regierung und den Ministerien des Gastlandes adressiert. Somit haben sich im diplomatischen Corps in Hauptstädten in der EU zwei Gruppen gebildet: die eng kooperierenden EU-Staaten, die thematisch ähnliche Felder entlang der EU-Agenda bearbeiten und sich regelmäßig austauschen, sowie die übrigen diplomatischen Vertreter*innen aus Drittstaaten, die nicht Teil dieser Gruppe sind (Sonnleitner 2018, 177–179).

Solche Veränderungen in den diplomatischen Corps oder der Tätigkeit des Auswärtigen Dienstes ruft die EU jedoch nicht nur innerhalb ihrer eigenen Grenzen hervor, sondern auch außerhalb davon. Als Vertretung eines EU-Mitgliedsstaates ist der österreichische Auswärtige Dienst auch hier in einen Kooperationsrahmen eingebunden, der aufgrund der Koordination durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) noch engmaschiger und formalisierter ist, als innerhalb der EU. Der EAD wurde 2010 ins Leben gerufen. Er ist der diplomatische Dienst der EU und mit über 140 EU-Delegationen weltweit vertreten. Schon vor der Implementierung des EAD unterhielt die EU Delegationen in Drittstaaten, diese vertraten jedoch die EU Kommission und nicht die EU an sich und waren auch nicht mit Außen- und Sicherheitspolitik betraut.

Der österreichische Auswärtige Dienst kooperiert mit dem EAD in den jeweiligen Gastländern. Dort koordiniert der EAD regelmäßige Treffen zwischen den Vertreter*innen der Mitgliedsstaaten, fördert den Austausch und versorgt die diplomatischen Vertretungen mit Informationen. Für den österreichischen Auswärtigen Dienst, der über personell weniger gut ausgestattete Vertretungen verfügt als größere Staaten, und der in Drittstaaten viele sogenannte Cluster-Botschaften betreibt, das sind Botschaften, die mehr als einen Staat in einer Region betreuen, hat diese Form der Kooperation und des Informationsaustauschs einen großen Mehrwert (Sonnleitner 2018, 182, 186). Der Auswärtige Dienst profitiert in Drittstaaten jedoch nicht nur von der Zusammenarbeit mit dem EAD, sondern auch von der EU-Mitgliedschaft an sich. Die EU-Mitgliedschaft verleiht dem Auswärtigen Dienst des Kleinstaates Österreich mehr Gewicht, zumindest wenn die EU im Gastland Ansehen genießt und das tut sie als größte Entwicklungshilfegeberin weltweit in vielen Drittstaaten. Die enge Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten und der EU wird von den Drittstaaten wahrgenommen. Kleinere auswärtige Dienste, wie der österreichische, die zugänglicher sind, werden oft von den Gastländern als Partner genutzt, um Informationen oder Statements an die EU weiterzugeben.

Wie der österreichische Auswärtige Dienst seine Rolle in Drittstaaten ausgestaltet und wie stark er sich an der EU orientiert, hängt aber von der jeweiligen Zielsetzung ab. In Staaten, in denen Österreich beispielsweise wirtschaftliche Interessen verfolgt, die EU aber Menschrechtsverletzungen oder Demokratiedefizite anprangert, kann sich der österreichische Auswärtige Dienst diesbezüglich auch zurückhaltend zeigen und mit etwas Distanz zur EU agieren (Sonnleitner 2018, 182–184).

Die Zusammenarbeit mit dem EAD beeinflusst aber nicht nur die Tätigkeit des Auswärtigen Dienstes in Drittstaaten, sondern auch im Außenministerium in Wien. Der EAD arbeitet routinierter als viele der EU-Präsidentschaften, die zuvor auch für die Außen- und Sicherheitspolitik zuständig waren. Er hat mehr Mitarbeiter*innen, produziert mehr Information und mehr Berichte. Die Deadlines um auf diese Berichte zu reagieren sind kurz und definieren nun die Zeitpläne in jenen Abteilungen des Außenministeriums, die mit Entscheidungsprozessen in Zusammenhang mit dem EAD betraut sind. Dadurch hat sich eine schnelle und unkonventionelle Art der Zusammenarbeit entwickelt, die auch traditionelle Hierarchien im Ministerium und dem Auswärtigen Dienst aufweicht. Hinzu kommt, dass durch die enge Kooperation mit dem EAD-Hauptquartier in Brüssel die dortige Ständige Vertretung des Auswärtigen Dienstes gegenüber dem Außenministerium in Wien weiter an Bedeutung gewinnt (Sonnleitner 2018, 184).

Diese Beispiele zeigen wie tiefgreifend die EU-Mitgliedschaft den Auswärtigen Dienst in den vergangenen Jahren verändert hat und weiterhin verändert. Aufgabenbereiche, Prozesse, Strukturen und sogar die Organisationskultur des Auswärtigen Dienstes wurden angepasst. Dies hat auch Auswirkungen auf die professionelle Sozialisation von Diplomat*innen im Auswärtigen Dienst. In den Jahren vor dem EU-Beitritt war Österreichs Status als neutraler Staat grundlegend für das Berufsbild und die professionelle Identität. Danach rückte die EU-Mitgliedschaft stärker ins Zentrum und

damit auch eine stärkere Orientierung Richtung Brüssel. Diplomat*innen, die nach 1995 in den Auswärtigen Dienst eingetreten sind, sind in einen Modus des engen Austauschs zwischen Wien und Brüssel hineingewachsen und haben gelernt, für ihre Arbeit simultan die Prozesse in Wien und Brüssel zu berücksichtigen (Sonnleitner 2018, 209–210).

5 Wachsender Legitimationsdruck verändert das Berufsbild

Die EU ist somit ein starker Einflussfaktor auf den Auswärtigen Dienst und hat umfassende Veränderungen bewirkt. Sie ist jedoch nicht der einzige. Ein anderer Umstand, der auf den Auswärtigen Dienst wirkt und Veränderungen nach sich zieht, ist wachsender Legitimationsdruck. Bei vielen Bürger*innen wecken Diplomat*innen nach wie vor Assoziationen mit weitläufigen Residenzen, einem eleganten Fuhrpark und Parkprivilegien. Die frühere österreichische Diplomatin Eva Nowotny (2006, 35) beschrieb das Bild von Diploma*tinnen in der Öffentlichkeit 2006 als eines von „neatly dressed, overprivileged and underemployed champagne drinkers".

Tatsächlich ist der Mehrwert der Tätigkeit des Auswärtigen Dienstes nicht unmittelbar wahrzunehmen und auch die Arbeit des Außenministeriums ist im Vergleich zu anderen Ministerien schwer zu quantifizieren. Es gibt auch keine eindeutige Jobbeschreibung für Diplomat*innen oder ein sichtbares Produkt ihrer Tätigkeit. Nun, da in demokratischen Gesellschaften immer mehr nach Transparenz hinsichtlich der Verwendung von Steuermitteln verlangt wird, stellt sich zunehmend die Frage welchen Mehrwert der Auswärtige Dienst für Österreich hat. Ökonomischer Druck, unter anderem ausgelöst durch Wirtschafts- und Finanzkrisen und jetzt durch die Corona-Krise und den Krieg in der Ukraine, verstärken diese Tendenz. Die Budgets für Repräsentationsausgaben wurden bereits reduziert und auch die Anzahl an Bediensteten im Außenministerium geht kontinuierlich zurück (Sonnleitner 2018, 215–217). Im Jahr 1995 waren beispielsweise 1616 Personen im Außenministerium beschäftigt (BMAA 1995, 365), 477 davon im höheren diplomatischen Dienst. Mittlerweile hat sich die Zahl auf 1113 reduziert, davon 426 im höheren diplomatischen Dienst (BMEIA 2019).

Gespräche mit jüngeren Diplomat*innen im Auswärtigen Dienst haben gezeigt, dass diese Veränderungen bereits Auswirkungen auf diese nächste Generation haben. Junge Diplomat*innen wachsen in eine neue Arbeitskultur hinein, die von geringeren zur Verfügung stehenden Mitteln geprägt ist. Kleinere Budgets machen es notwendig, neue Formen der Repräsentation zu finden, die weniger aufwendig und vielleicht weniger schillernd, aber genauso effektiv sind. Die reduzierte Anzahl an Beschäftigten im Außenministerium heißt nicht nur, dass sich die Tätigkeiten im Auswärtigen Dienst auf weniger Diplomat*innen aufteilen, sondern vor allem auch, dass weniger unterstützendes Verwaltungspersonal zur Verfügung steht. Dadurch erweitert sich auch der Aufgabenbereich von Diplomat*innen und es fließen mehr administrative Elemente in

die Tätigkeit ein. Das Berufsbild verlagert sich weg von der Exklusivität früherer Tage hin zur Normalität anderer öffentlich Bediensteter (Sonnleitner 2018, 217).

Der Auswärtige Dienst arbeitet aber auch aktiv daran, seine Legitimität in der Bevölkerung aufrechtzuerhalten, indem er spezielle Services ausbaut oder stärker auf diese Services hinweist. Im Jahr 2015 wurde unter Außenminister Sebastian Kurz (ÖVP) eine Modernisierungsstrategie umgesetzt, die unter anderem zum Ziel hatte, die Services für österreichische Bürger*innen einerseits und österreichische Unternehmen andererseits weiter auszubauen. Schon zuvor operierte die Auswärtige Dienst unter dem Slogan „Weltweit für Sie da", was sich vor allem auf die Unterstützung von Österreicher*innen im Ausland bezieht, insbesondere wenn diese in Problemlagen geraten, wie beispielsweise zu Beginn der Corona-Pandemie, als für zahlreiche Personen Rückreisemöglichkeiten nach Österreich organisiert werden mussten. Durch neue digitale Instrumente, wie die Auslandsservice-App oder die Reiseregistrierung, zusätzlich zu einer 24-h-Hotline für Notfälle im Ausland, sollte der direkte Mehrwert des Auswärtigen Dienstes für die österreichische Bevölkerung weiter gesteigert werden. Mit einem kleinen Vertretungsnetzwerk und einer dünner werdenden Personaldecke ist die Umsetzung dieses umfassenden Serviceansatzes jedoch eine Herausforderung. Dieser Herausforderung wurde mit dem Ausbau des Netzes an Honorarkonsulaten begegnet (Sonnleitner 2018, 205).

Als zweiter Serviceschwerpunkt in der Modernisierungsstrategie wurde 2015 das Unternehmensservice im Außenministerium ins Leben gerufen. Das Unternehmensservice soll Anlaufstelle für österreichische Exportunternehmen sein und ist dort unterstützend tätig, wo diplomatische oder politische Intervention notwendig ist. Zum Beispiel wenn Rechtsvorhaben oder Gesetze eines Gastlandes sich nachteilig auf österreichische Unternehmen auswirken könnten. Dabei arbeitet der Auswärtige Dienst eng mit dem Außenwirtschaftsservice der Wirtschaftskammer, der Industriellenvereinigung sowie Leitbetriebe Austria zusammen, einer Plattform von Betrieben, die führend in ihrer jeweiligen Branche sind (BMEIA 2021). Als Aushängeschild des Unternehmensservice gilt *Open Austria,* die Vertretung des Auswärtigen Dienstes im Silicon Valley, die mit der Wirtschaftskammer entwickelt wurde und in Kooperation mit der Wirtschaftskammer, der Industriellenvereinigung und anderen Ministerien betrieben wird (BMEIA 2019, 186). Hier wurde eine neue Art der Vertretungsbehörde geschaffen, die sich an neuen Entwicklungen in den Bereichen Wirtschaft und Technologie orientiert, aber auch Kunst- und Kulturvermittlung betreibt. *Open Austria* wurde im Oktober 2016 eröffnet und hat sich in den ersten beiden Jahren primär damit beschäftigt österreichische Unternehmen, insbesondere Start-ups, dabei zu unterstützen in Kontakt mit Investor*innen zu treten und Kapital zu lukrieren, aber auch damit den Wirtschaftsstandort Österreich zu bewerben. Hier wird also nicht wie in anderen Vertretungen die österreichische Wirtschaft gegenüber der Regierung des jeweiligen Landes vertreten, sondern ein Netzwerk für die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in der Wirtschaft etabliert. Martin Rauchbauer, Co-Direktor von *Open Austria* 2016 bis 2021, sieht hier einen

Transformationsprozess in der Außenwirtschaft, der eng mit der Digitalisierung und daraus entstehenden neuen Wirtschaftszweigen zusammenhängt. Deshalb konzentriert sich *Open Austria* seit 2018 nicht mehr nur auf die Außenwirtschaft, sondern setzt sich auch mit der Frage auseinander, wie staatliche Akteure diesen Digitalisierungsprozess mitgestalten können, zumal die Tech Industrie eine immer gewichtigere Rolle im internationalen System einnimmt.[3]

6 Neue Themen, neue Prozesse und neue Jobs im Zuge der Digitalisierung

Wie sehr die Digitalisierung die Außenpolitik und den Auswärtigen Dienst zu beeinflussen beginnt, zeigt nicht nur die Entstehung einer neuen Art von Vertretungsbehörde wie *Open Austria*. Es beginnt sich auch eine neue Art von diplomatischem Posten zu etablieren. 2017 entsandte Dänemark mit Casper Klynge als erster Staat weltweit einen Tech Ambassador ins Silicon Valley, dessen Aufgabe darin besteht, die Interessen Dänemarks gegenüber den Tech-Giganten zu vertreten, so wie anderswo Interessen gegenüber Supermächten vertreten werden. Das findet jedoch außerhalb der Normen, Werte und Regeln statt, die sich im zwischenstaatlichen Austausch für Diplomatie etabliert haben. Wie herausfordernd es für einen Diplomat*innn sein kann, sich außerhalb dieses etablierten Systems zu bewegen, ist in einem Interview zu lesen, das Casper Klynge 2019 der New York Times gegeben hat (Satariano 2019). Hier treffen ein neuer großer Player im internationalen System und ein traditioneller Akteur mit neuen Aufgaben aufeinander, die ihre Rollen und die Rahmung für ihren Austausch erst finden müssen. Mittlerweile sind einige weitere Staaten diesem Beispiel gefolgt, darunter auch Österreich. Der österreichische Auswärtige Dienst hat mit Martin Rauchbauer 2020 den ersten österreichischen Tech Ambassador berufen, der seine Funktion darin sah, im Interesse Österreichs einen Dialog zu Digitalisierungsthemen und der Ausgestaltung von Digitalisierungsprozessen dort anzustoßen und zu führen, wo die diesbezüglichen Entscheidungen getroffen werden.[4] Dies wird jedoch nur ein erster Schritt in einer Entwicklung sein, die für den österreichischen Auswärtigen Dienst möglicherweise eine deutlich größere Zäsur sein wird, als der Beitritt zur Europäischen Union.

Die Veränderungen, die die Digitalisierung mit sich bringt, werden den Auswärtigen Dienst, wie die Veränderungen, die der EU-Beitritt mit sich gebracht hat, auf mehreren Ebenen beeinflussen: hinsichtlich der zu bearbeitenden Themen, auf der Ebene der Strukturen und Prozesse, und auch das Berufsbild von Diplomat*innen wird sich weiter wandeln. Cybersecurity, Datenschutz oder der Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) sind Themen, die immer weiter in den Fokus des nationalen Interesses und damit in den

[3] Persönliche Kommunikation mit Martin Rauchbauer vom 22.04.2021.

[4] Persönliche Kommunikation mit Martin Rauchbauer vom 22.04.2021.

Fokus der Außenpolitik und des Auswärtigen Dienstes rücken. Das wird Anpassungen in der Ausbildung und den Curricula der Diplomatischen Akademien nach sich ziehen müssen. Auf der strukturellen Ebene, im Organisationsaufbau des Außenministeriums, ist derzeit noch keine Fokussierung auf das Thema Digitalisierung sichtbar.

Allerdings wurden strukturelle Änderungen in Zusammenhang mit dem EU-Beitritt auch erst sichtbar, als großer Anpassungsdruck bestand. Die Transformationsprozesse in Zusammenhang mit der Digitalisierung werden auch in Bezug auf die Außenpolitik nicht vom Auswärtigen Dienst allein getragen werden können. Wie zuvor beschrieben ist der Auswärtige Dienst nur ein Subsystem im nationalen diplomatischen System (Hocking 2013) und auch bei der Digitalisierung der Außenpolitik werden, wie im Zuge des Europäischen Integrationsprozesses, andere staatliche Akteure in ihrem jeweiligen Kompetenzfeld eine Rolle spielen – und vielleicht nicht nur das. Insbesondere für kleinere Staaten wie Österreich ist es eine Herausforderung in den eigenen Strukturen ausreichend Ressourcen und Know-how aufzubringen, um Entwicklungen und Diskursen in diesem Bereich umfassend folgen zu können. Dementsprechend könnten auch andere Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft herangezogen werden, um Digitalisierungspolitik nach außen angemessen zu betreiben (Kurbalija und Höhne 2021, 11–12). Solch eine Herangehensweise würde das Verständnis von Diplomatie, und davon wer legitime Handelende im diplomatischen System sind, weiter wandeln.

In den Prozessen des Auswärtigen Dienstes sind erste Digitalisierungsansätze zu sehen, wie die beschriebenen Onlineservices und Apps für Bürger*innen. Außerdem nutzt der Auswärtige Dienst verstärkt Social Media in seiner Kommunikation. Die Möglichkeiten, Arbeitsbereiche im Auswärtigen Dienst zu digitalisieren, sind damit aber bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Virtual Reality (VR) oder Augmented Reality (AR) könnten etwa in der Ausbildung eingesetzt werden, um unterschiedliche Szenarien, zum Beispiel den Krisenfall, zu proben. Ebenso haben diese beiden Technologien das Potenzial die Kulturvermittlung des Auswärtigen Dienstes zu revolutionieren, insbesondere in Kooperation mit heimischen Kultureinrichtungen. Künstliche Intelligenz und Machine Learning wiederum könnten unterstützend im Konsularbereich und Bürger*innenservice eingesetzt werden, um Anfragen oder Anträge rascher bearbeiten zu können (Bjola 2018, 30–31). Laut dem ersten österreichischen Tech Ambassador Martin Rauchbauer ist solch eine Nutzung digitaler Instrumente im österreichischen Auswärtigen Dienst jedoch noch nicht auf dem Weg in die Umsetzung.[5]

Die Organisationskultur im Außenministerium kann ausschlaggebend dafür sein, ob Digitalisierung eher als Chance oder als Bedrohung wahrgenommen wird. Dabei gilt, Digitalisierungsfortschritte gehen in einem kreativen und experimentierfreudigen Umfeld rascher voran, als in einem stark hierarchisch strukturierten Umfeld mit festgelegten Prozessen und Verfahrensweisen (Bjola 2018, 31–32). Eine traditionelle Institution wie Diplomatie und der darin gewachsene Auswärtige Dienst basieren, wie eingangs

[5] Persönliche Kommunikation mit Martin Rauchbauer vom 22.04.2021.

geschildert, auf etablierten Regeln, Normen und Werten, die den Austausch im internationalen Staatensystem erleichtern. Dazu gehören auch Hierarchien und festgelegte Verfahrensweisen. Das Beispiel des EU-Beitritts hat jedoch gezeigt, dass Strukturen und Prozesse im Auswärtigen Dienst sich durch den Druck von außen kontinuierlich angepasst haben und auch Hierarchien aufgeweicht wurden. Somit hat der Auswärtige Dienst in den letzten 25 Jahren bereits eine wesentliche Anpassungsleistung vollbracht und ist auf Basis dieser Erfahrung nun möglicherweise adaptiver als zuvor. Das Berufsbild von Diplomat*innen hat sich jedenfalls auf mehreren Ebenen gewandelt. Die EU hat neue Aufgabenfelder im multilateralen wie im bilateralen Bereich geschaffen. Aufgrund von geringeren Ressourcen wird mit weniger Mitteln und weniger Personal gearbeitet. Durch den wachsenden Legitimationsdruck verstärkt der Auswärtige Dienst den Fokus auf Services für österreichische Bürger*innen und Unternehmen, was Diplomat*innen ebenso fordert. Und auch die Digitalisierung zeigt erste Auswirkungen. Neue Kommunikationsformen, speziell Social Media, verlangen eine agilere Interaktion mit der Öffentlichkeit. Hier steht die Entwicklung jedoch noch ganz am Beginn und der Auswärtige Dienst wird aktiv und strategisch an seiner Organisation, den Abläufen und seinen personellen Ressourcen arbeiten müssen, um optimal auf diese Veränderungen reagieren und Österreichs Interessen in diesem Zusammenhang vertreten zu können. Als erster Schritt in diese Richtung kann eine weitere Maßnahme interpretiert werden, die im Zuge der Modernisierungsstrategie 2015 umgesetzt wurde. Das Auswahlverfahren für den höheren Auswärtigen Dienst wurde für Absolvent*innen aller Studienrichtungen geöffnet. Damit hat der Auswärtige Dienst jetzt und zukünftig leichter die Möglichkeit Expert*innen aus Bereichen an Bord zu holen, die im Zuge dieses umfassenden Transformationsprozesses an Bedeutung gewinnen werden.

Somit steht der österreichische Auswärtige Dienst am Beginn weiterer tiefgreifender Veränderungen und die kommenden Jahre werden zeigen, wie er sich im nationalen diplomatischen Gefüge, das auch andere Akteure prägen, worauf viele Beiträge in diesem Handbuch hinweisen, positionieren kann und wird.

Weiterführende Quellen

Kurbalija, Jovan, und Katharina Höne. 2021. *The Emergence of Digital Foreign Policy.* Report 2021. Genf: DiploFoundation.

Der Bericht zeigt, auf welchen Ebenen sich auswärtige Dienste zukünftig mit Digitalisierung auseinandersetzen werden und gibt Einblick in Digitalisierungsstrategien einiger Staaten.

Sonnleitner, Sandra. 2018. *Bilateral Diplomacy and EU Membership: Case Study on Austria.* Baden-Baden: Nomos.

Das Buch erläutert, wie sich österreichische bilaterale Diplomatie und wie sich der Auswärtige Dienst in den ersten 20 Jahren nach dem EU-Beitritt Österreichs verändert haben.

Stanzel, Volker, Hrsg. 2018. *Die neue Wirklichkeit der Außenpolitik: Diplomatie im 21. Jahrhundert.* SWP-Studie 23. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

In der Studie schildern namhafte Autor*innen aus den Diplomacy Studies und Internationalen Beziehungen welche Entwicklungen sie im Feld der Diplomatie sehen und wo die großen Herausforderungen liegen.

Literatur

Bátora, Jozef. 2005. Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy? *Journal of European Public Policy* 12(1):44–66.

Bátora, Jozef, und Brian Hocking. 2009. EU-oriented Bilateralism: Evaluating the Role of Member State Embassies in the European Union. *Cambridge Review of International Affairs* 22(1):163–182.

Bátora, Jozef, und Nik Hynek. 2014. *Fringe Players and the Diplomatic Order: The ‚New' Heteronomy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bjola, Corneliu. 2018. Trends und Gegentrends in der digitalen Diplomatie. In *SWP-Studie 23: Die neue Wirklichkeit der Außenpolitik: Diplomatie im 21. Jahrhundert*, hrsg. von Volker Stanzel, 29–36. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

BMAA. 1983. *Außenpolitischer Bericht*. Wien: Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten.

BMAA. 1987. *Außenpolitischer Bericht*. Wien: Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten.

BMAA. 1992. *Außenpolitischer Bericht*. Wien: Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten.

BMAA. 1993. *Außenpolitischer Bericht*. Wien: Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten.

BMAA. 1995. *Außenpolitischer Bericht*. Wien: Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten.

BMAA. 1996. *Außenpolitischer Bericht*. Wien: Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten.

BMEIA. 2019. *Außen- und Europapolitischer Bericht*. Wien: Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres.

BMEIA. 2021. Unternehmensservice. https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/aussenwirtschaft/unternehmensservice/.

Bratberg, Øivind. 2007. *Bilateral Diplomacy in an Integrated Europe: The Co-existence of Institutional Orders?. ARENA Working Paper 10*. Arena Centre for European Studies: University of Oslo.

Der Derian, James. 1987. *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford: Blackwell.

Fossum, John E. 2002. *The Transformation of the Nation-State: Why Compare the EU and Canada?. ARENA Working Paper 28*. Arena Centre for European Studies: University of Oslo.

Gärtner, Heinz, Otmar Höll, und Paul Luif. 2005. Österreichische Außen- und Sicherheitspolitik. In *Österreich als außen- und sicherheitspolitischer Akteur: Anspruch und Wirklichkeit*, hrsg. von Gustav E. Gustenau, 10–16. Wien: Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Innsbruck: Studien Verlag.

Gehler, Michael und Günter Bischof. 2006. Austrian Foreign Policy after World War II. In *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, hrsg. von Günter Bischof, Anton Pelinka und Michael Gehler, 1–24. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Held, David, Anthony G. McGrew, David Goldblatt, und Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.

Hocking, Brian. 2013. The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System. In *Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices*, hrsg. von Pauline Kerr und Geoffrey Wiseman, 123–140. Oxford: Oxford University Press.

Höll, Otmar. 2002. Außen- und Sicherheitspolitik. In *Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, hrsg. von Heinrich Neisser und Sonja Puntscher-Riekmann, 369–395. Wien: WUV.

Jönsson, Christer, und Martin Hall. 2005. *Essence of Diplomacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kneucker, Raoul. 1983. Institutionelle Aspekte der Außenpolitik. In *Außenpolitik und Demokratie in Österreich: Strukturen – Strategien – Stellungnahmen*, hrsg. von Renate Kicker, Andreas Khol und Hanspeter Neuhold, 31–110. Salzburg: Wolfgang Neugebauer Verlag.

Kurbalija, Jovan, und Katharina Höne. 2021. *The Emergence of Digital Foreign Policy*. Report 2021. Genf: DiploFoundation.

Nicolson, Harold G. 1988. *Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.

Nowotny, Eva. 2006. Diplomats: Symbols of Sovereignty become Managers of Interdependence: The Transformation of the Austrian Diplomatic Service. In *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, hrsg. von Günter Bischof, Anton Pelinka und Michael Gehler, 25–38. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Nowotny, Thomas. 2011. *Diplomacy and Global Governance: The Diplomatic Service in an Age of Worldwide Interdependence*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Paschke, Karl T. 2001. Report on the Future of Bilateral Diplomacy in Europe: Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union. *Favorita Papers of the Vienna School of International Studies* 2:7–30.

Rana, Kishan S. 2011. *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. London; New York, NY: The Continuum International Publishing Group.

Rathkolb, Oliver. 2011. *Die paradoxe Republik: Österreich 1945 bis 2010*. Wien: Haymon.

Rechnungshof. 2014. Struktur österreichischer Vertretungen innerhalb der EU. *Bericht des Rechnungshofes*. 2014(8):175–286.

Röhrlich, Elisabeth. 2009. *Kreiskys Außenpolitik: Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm*. Wien: Vienna University Press.

Satariano, Adam. 2019. The World's First Ambassador to the Tech Industry. New York Times, 03. September. https://www.nytimes.com/2019/09/03/technology/denmark-tech-ambassador.html.

Schilling, Heinz. 1998. Der Westfälische Friede und das neuzeitliche Profil Europas. In *Der Westfälische Friede: Diplomatie, politische Zäsur, kulturelles Umfeld, Rezeptionsgeschichte*, hrsg. von Heinz Durchhardt, 1–32. München: Oldenbourg Verlag.

Sharp, Paul. 1999. For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations. *International Studies Review* 1(1):33–57.

Sonnleitner, Sandra. 2015. *Austrian Bilateral Diplomacy in the Context of EU Membership: Case Study on the Austrian Ministry of Foreign Affairs. EUFORPOL Working Paper Series (7)*. Institute of European Studies and International Relations, Comenius University Bratislava.

Sonnleitner, Sandra. 2018. *Bilateral Diplomacy and EU Membership: Case Study on Austria*. Baden-Baden: Nomos.

Uilenreef, Arjan D. 2013. Reporting and Representation: Intra EU-Diplomacy and Dutch Bilateral Embassies. *The Hague Journal of Diplomacy* 8(2):115–137.

WKO. 2021. Außenwirtschaft in Zahlen https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/aussenwirtschaft-austria-zahlen-fakten-kurzversion.pdf.

Wodak, Ruth, Rudolf De Cillia, Martin Reisigl, und Karin Liebhart. 2009. *The Discursive Construction of National Identity*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Dr. Sandra Sonnleitner beschäftigt sich in ihrer Forschung mit der Entwicklung von Diplomatie und der sich wandelnden Rolle Auswärtiger Dienste. Sie hat diese Aspekte im Zuge eines Projekts an der Universität Bratislava erforscht und war als Lehrende an der Universität Wien sowie der FH Wien tätig. Aktuell ist Sandra Sonnleitner Geschäftsführerin der Gemeinnützigen Privatstiftung Kaiserschild.





Das Österreichische Bundesheer

Johann Frank

Zusammenfassung

Das Österreichische Bundesheer war in vielen Phasen der Außenpolitik der Zweiten Republik ein nachgefragtes Instrument. Die Zieldefinitionen für das internationale militärische Engagement haben sich in dieser Zeit mehrfach verändert und sind zuletzt durch Tendenzen der sicherheitspolitischen Renationalisierung diffuser geworden. Eine Fortsetzung der Europäisierung erfordert strategische und europapolitische Festlegungen sowie klare Prioritätensetzungen. Die Erfüllung internationaler und europäischer militärischer Verpflichtungen ist ein wesentlicher Gradmesser für die Glaubwürdigkeit der österreichischen Außenpolitik.

1 Einleitung

Bereits fünf Jahre nach seiner Neuaufstellung wurde das Österreichische Bundesheer (ÖBH) in seinen ersten Auslandseinsatz entsandt, und dieser verfolgte nicht nur humanitäre, sondern auch konkrete außenpolitische Ziele. Denn die Verlegung einer Sanitätseinheit am 11. Dezember 1960 zur Friedensoperation der Vereinten Nationen (UN) nach Bukavu im Kongo war wesentlich von klaren außenpolitischen Zielsetzungen

Der Beitrag ist eine persönliche Analyse des Autors und stellt keine offizielle Position des Bundesministeriums für Landesverteidigung dar.

J. Frank (✉)
Landesverteidigungsakademie/IFK, Österreichisches Bundesheer, Wien, Österreich
E-Mail: johann.frank@bmlv.gv.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_8

des damaligen Außenministers Bruno Kreisky (SPÖ) geprägt: Festigung der österreichischen Stellung in der Völkergemeinschaft nach Staatsvertrag und UN-Beitritt im Jahr 1955 und internationale Rückendeckung für die Südtirol-Frage, die Österreich im Herbst 1960 in die UN-Generalversammlung zur Erreichung umfassender Autonomierechte für Südtirol eingebracht hatte (Schmidl 2020, 17–21). Österreich war also von Beginn an nicht zögerlich, militärische Mittel für außenpolitische Zwecke einzusetzen und ließ damit sehr früh in der Geschichte der Zweiten Republik wesentliche Eckpunkte seiner strategischen Kultur[1] erkennen.

Der vorliegende Beitrag untersucht, welche Rolle das ÖBH in den unterschiedlichen Phasen der österreichischen Außenpolitik gespielt hat und wie sich insbesondere mit den nach dem Ende des Kalten Krieges geänderten strategischen Rahmenbedingungen die Aufgaben des ÖBH gewandelt haben. Zudem beschäftigt er sich mit der Frage, warum Versuche zur Neuausrichtung der Sicherheitspolitik in Ansätzen stecken geblieben sind und welche Perspektiven und Herausforderungen sich im Spannungsfeld zwischen Europäisierung und Re-Nationalisierung ergeben. Dabei folgt der Artikel zum einem der Prämisse des ersten österreichischen Außenministers Bruno Kreisky (SPÖ) aus dem Jahre 1959, dass „eine moderne Außenpolitik ohne moderne Landesverteidigung nicht denkbar ist" (Pleiner 2020, 69), und zum anderen dem zeitlosen Grundsatz, dass jede Verteidigungspolitik[2] auf eine langfristige außen- und sicherheitspolitische Strategie[3] angewiesen ist, die sich das Militär selbst nicht geben kann.

Ausgehend von der Analyse der unterschiedlichen strategischen Funktionen, welche das ÖBH in der Außenpolitik der Zweiten Republik eingenommen hat, soll im vorliegenden Beitrag die konzeptionelle Neuausrichtung nach dem Ende des Kalten Krieges dargestellt werden. Daran anschließend werden die vielfachen internationalen Vernetzungen und die rechtlichen sowie die finanziellen Rahmenbedingungen erläutert. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen.

[1] Strategische Kultur definiert sich über das grundsätzliche Ambitionsniveau der Außen- und Sicherheitspolitik (zwischen passiver Indifferenz und aktivem internationalem Gestaltungswillen), den sicherheitspolitischen Handlungsspielraum der Exekutive (Regierung) im Gefüge Parlament, öffentliche Meinung und allenfalls Verfassungsgerichtsbarkeit, die außenpolitische Tradition oder institutionelle Orientierung (Ausmaß des Bekenntnisses zum Uni-/Multilateralismus, Kontinuum zwischen EU-, NATO- und UN-Orientierung) und die grundsätzliche Bereitschaft, militärische Mittel für politische Zwecke einzusetzen – einschließlich der jeweiligen Rechtfertigung des militärischen Mitteleinsatzes; eine solche Rechtfertigung kann mit humanitären und ordnungspolitischen Zielen wie z. B. Friedenssicherung, aber auch mit der Verfolgung nationaler und ökonomischer Interessen erfolgen (Daase und Junk 2012).

[2] Siehe Definition in der „Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014".

[3] Strategie verstanden als Definition der Ziele und Interessen politischen Handelns, der Festlegung der Verfahren und Mittel zur Zielerreichung und der zur Umsetzung erforderlichen Ressourcenzuordnung.

2 Drei strategische Funktionen für das ÖBH im Rahmen der österreichischen Außenpolitik

Das Österreichische Bundesheer erfüllte in der Geschichte der Zweiten Republik basierend auf seinem verfassungsmäßigen Grundauftrag zur militärischen Landesverteidigung drei strategische Funktionen. In der Phase des Kalten Krieges war es vorrangig ein Mittel zur Verteidigung der Souveränität und zur Unterstützung einer aktiven Neutralitätspolitik. Ab 1989/1990 wurde das ÖBH ein Instrument einer zunehmend „postneutral" (Gustenau 2000) ausgerichteten Außensicherheitspolitik und spätestens seit der Volksbefragung zur Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und der Migrationskrise des Jahres 2015 immer stärker ein Werkzeug der Inneren Sicherheit. Aus sicherheitspolitischer Sicht kann die Zeit von 1955 bis heute also in drei Perioden mit je unterschiedlichen Risikobildern, strategischen Ausrichtungen und internationalen Funktionen des ÖBH unterteilt werden.

In der ersten Periode, der Zeit des Kalten Krieges war eine potenzielle militärisch-nukleare Großmachtkonfrontation zwischen den beiden Paktsystemen das dominierende Risikobild. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und zur Wahrung der Einheit des Bundesgebiets begegnete Österreich dieser Herausforderung mit der Doppelstrategie der „Umfassenden Landesverteidigung" im Inneren und der aktiven Neutralitätspolitik im Äußeren. Ein wesentliches Element der Außensicherheitspolitik war dabei die Beteiligung Österreichs an UN-Einsätzen zur Friedenssicherung. Diese Einsätze zuerst im Kongo (1960)[4], dann auf Zypern (1964)[5] und in weiterer Folge am Golan (1974)[6] dienten politisch dem Ziel, Österreichs Stellung in der internationalen Staatengemeinschaft abzusichern und für eigene außenpolitische Anliegen wie etwa in der Südtirol-Frage Unterstützung zu bekommen. Militärstrategisch gesehen waren die Einsätze nach Kapitel VI der Satzung der Vereinten Nationen Maßnahmen zur Überwachung von Friedensabkommen ohne Mandat zur robusten Durchsetzung von allfälligen Verstößen durch eine der Vertragsparteien. Diese Blauhelm-Einsätze entwickelten sich zu Dauermaßnahmen und wurden im Laufe der Zeit zu einer international wertgeschätzten Visitenkarte der österreichischen Außenpolitik. Insgesamt dienten von 1960 bis heute mehr als 100.000 Soldat*innen in Friedensmissionen, und Österreich stellte bislang drei der höchsten militärischen UN-Kommandant*innen.[7]

---

[4] Operation der Vereinten Nationen in Kongo (ONUC), 11.12.1960 bis 10.12.1963, Beteiligung 49 Soldat*innen (Schmidl 2001, 21–27).

[5] United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP), 17.03.1964, Beteiligung 54 Soldat*innen, ab 03. Mai 1972 283 Soldat*innen, heute 3 Soldat*innen (Schmidl 2001, 29–40).

[6] United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF), 04.05.1974 bis 31.07.2013, Beteiligung 387 Soldat*innen (Schmidl 2001, 52–57).

[7] Generalmajor Günther G. Greindl 1991 bis 1993 United Nations Iraq- Kuwait Observation Mission (UNIKOM) Generalmajor Hermann Loidolt 2001 bis 2003 Force Commander United Nations Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP) Generalmajor Wolfgang Jilke 2007 bis 2010 Force Commander United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF).

Herzstück der österreichischen Militärstrategie des Kalten Krieges war die „Militärische Landesverteidigung“, die gemeinsam mit der geistigen, zivilen und wirtschaftlichen Landesverteidigung eine der vier tragenden Säulen des als „Umfassende Landesverteidigung“ bezeichneten Systems der Gesamtverteidigung darstellte. So schlüssig das daraus abgeleitete System der Raumverteidigung[8] auch sein mochte, es fehlten letztlich insbesondere im Bereich der Panzerabwehr wie der Luftabwehr die materiellen Mittel für eine kohärente Umsetzung. Dennoch war das ÖBH in der Zeit von 1955 bis 1990 ein Instrument einer nach Maßgabe der strategischen Rahmenbedingungen pragmatischen Außen- und Neutralitätspolitik. Die Auslandseinsätze des Bundesheeres haben zur Festigung der internationalen Stellung des neutralen Österreichs beigetragen.

Das Ende des Kalten Krieges veränderte die strategische Lage Österreichs signifikant und läutete eine neue Periode ein, in der an die Stelle eines militärischen Großkonflikts regionale Konflikte traten. Dabei sind bis heute die Zerfallskriege in Jugoslawien und deren anhaltende unbewältigte Folgen für Österreich von besonderer Bedeutung. Konsequenterweise beteiligte sich das Österreichische Bundesheer beginnend mit 1996 in Bosnien und Herzegowina[9] und dann in weiterer Folge seit 1999 im Kosovo.[10] Bis heute waren insgesamt 35.000 Soldat*innen am Balkan im Einsatz (Bauer 2020). Im Jahr 2021 ist das Bundesheer mit 291 Soldat*innen in Bosnien und 344 Soldat*innen im Kosovo der größte Nicht-NATO-Truppensteller am Westbalkan. Politischer Zweck dieser Einsätze war es, Österreich als wesentlichen politischen und wirtschaftlichen „Akteur“ (Frank 2005, 6–8) in der Region zu positionieren. Nach erfolgtem EU-Beitritt gilt Österreich sowohl als wichtigster Fürsprecher einer Aufnahme der Staaten des Westbalkans in die EU als auch als einer der besten Kenner der Verhältnisse in dieser Region.[11]

Augenfällig ist, dass sich das Engagement des ÖBH am Westbalkan nicht nur auf die militärischen Einsätze im engeren Sinne beschränkt, sondern auch weitere verteidigungspolitische Projekte beinhaltet, die in der Westbalkan-Policy des Verteidigungsministeriums kohärent zusammengeführt sind und heute Maßnahmen wie Offiziersausbildung, strategische Führungsausbildung, gemeinsame Übungen, Heranführung an die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) etc. umfassen. Da dieses militärische Engagement in einen gesamtstaatlichen Ansatz eingebettet ist und in enger Abstimmung mit anderen Akteuren erfolgt sowie mit hinreichenden Ressourcen hinterlegt ist, konnte das militärische Engagement auch nachvollziehbare Effekte erzielen.

---

[8] Raumverteidigung ist ein von dem österreichischen General Emil Spannocchi (1916–1992) Ende der 1960er-Jahre entwickeltes militärisches Konzept, welches im Gegensatz zur Grenzverteidigung eine Verteidigung des Territoriums durch den Kampf in Schlüsselzonen und Raumsicherungszonen vorsieht (Stupka und Lampersberger 2016).

[9] Einsatz Bundesheer in Bosnien u. Herzegowina – European Union Force (EUFOR)/ALTHEA zuvor Stabilisation Force (SFOR).

[10] Einsatz Bundesheer im Kosovo Austrian Contingent/Kosovo Force (AUCON/KFOR).

[11] Siehe hierzu den Beitrag von Gerhard Jandl in diesem Handbuch.

Die österreichische Westbalkan-Politik geht somit weit über eine bloß symbolisch-solidarische Beteiligung im Rahmen der Staatengemeinschaft hinaus. Militärstrategisch sind die Stabilisierungseinsätze am Westbalkan anspruchsvoller als die traditionellen Peacekeeping-Einsätze. Sie basieren auf dem Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen und inkludieren die Autorisierung für den Einsatz militärischer Gewalt zur Durchsetzung des Mandats. Strategisches Ziel ist die Schaffung eines sicheren Umfelds, damit andere Akteure ihre politischen, zivilen und wirtschaftlichen Wiederaufbau- und Konsolidierungsaufgaben erfüllen können.

In diese zweite Periode der Außensicherheitspolitik der Zweiten Republik fielen auch zwei Kandidaturen Österreichs für einen Sitz im UN-Sicherheitsrat (1991/1992 und 2009/2010). Beide Male wurde die Glaubwürdigkeit der österreichischen Kandidatur mit neuen internationalen Einsätze des ÖBH im Irak 1991 bis 1999 bzw. im Tschad 2009 und im Libanon 2011 untermauert. Einmal mehr ein klarer Beweis, dass das ÖBH ein nachgefragtes Instrument der österreichischen Außenpolitik darstellt, wenn es konkrete außenpolitische Ziele zu verfolgen galt. Zu einem ähnlichen Befund kommt man bei Betrachtung der Zeitpunkte, erhöhter militärischer Beiträge in Relation zu spezifischen außenpolitischen Interessen wie Kandidaturen, EU-Präsidentschaften oder Bewerbungen um internationale Spitzenfunktionen. Resümierend kann man daher festhalten, dass das ÖBH in der Zeit von 1990 bis in die Mitte der 2010er-Jahre sowohl als Instrument zur Bewältigung unmittelbarer äußerer Sicherheitsrisiken als auch ansatzweise als Mittel der Europapolitik fungierte.

Die dritte und bis heute andauernde Periode ist nur unscharf datierbar und hat noch keine klare inhaltliche Form gewonnen. In konzeptioneller Hinsicht kann diese Phase mit der Erarbeitung zuerst der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001 (SVD) und in weiterer Folge derer Fortschreibung in Form der Österreichischen Sicherheitsstrategie 2013 (ÖSS) angesetzt werden. Beiden Dokumenten ist eine prioritäre Ausrichtung auf die EU gemeinsam, die als der wichtigste Handlungsrahmen für die Gestaltung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik definiert wird. Im Laufe der Jahre traten mit den sogenannten „hybriden Bedrohungen“ wieder Risikobilder mit unmittelbareren nationalen Sicherheitsherausforderungen in den Vordergrund. Die anfangs klare Ausrichtung auf eine europäische Solidaritätspolitik wurde mit der Zeit von einer diffuseren und reaktiveren Strategie abgelöst, was auch Rückwirkungen auf das internationale Engagement des Bundesheeres und die europäische Profilbildung nach sich zog. Das militärische Auslandseinsatzniveau wurde mit Stand Oktober 2021 von 1100 Soldat*innen auf aktuell 822 reduziert, damit zumindest quantitativ auf international vergleichsweise hohem Niveau gehalten. Spätestens seit der Migrationskrise des Jahres 2015 wurden die verfassungsmäßig eigentlich subsidiären Assistenzeinsätze im Inland de-facto Hauptaufgabe des ÖBH. Jedenfalls ist aus analytischer Sicht festzuhalten, dass aus der Gemengelage aus offenen, zugegeben komplexer zu beantwortenden internationalen Fragen in Verbindung mit näher liegenden Sicherheitsthemen im

Inneren eine Re-Nationalisierung der österreichischen Verteidigungspolitik erkennbar wird und damit das ÖBH vorrangig als Mittel der inneren Sicherheit und weniger der Außensicherheitspolitik gesehen wird.[12] Insgesamt ist für die jüngere Vergangenheit festzustellen, dass sich die strategische Kultur gewandelt hat und sich zuletzt klar von außen nach innen, von einem aktiven Gestaltungsanspruch zu abwartender Reaktion, von effektorientierten zu mehr symbolischen Beiträgen zur internationalen Sicherheit verändert hat.

3 Zwei Versuche einer strategisch-konzeptionellen Neuausrichtung

Die dargestellte Verschiebung der internationalen Aufgaben von leicht bewaffneten UN-Einsätzen bis hin zu robusteren Mandaten im Rahmen der EU und der NATO Partnerschaft für den Frieden (PfP) erfolgte ohne Anpassung der politisch-strategischen Grundsatzdokumente. Vielmehr ist spätestens mit dem gescheiterten Optionenbericht zur Frage eines allfälligen NATO-Beitritts im Jahre 1998 der innenpolitische Grundkonsens über die sicherheitspolitische Ausrichtung Österreichs verloren gegangen.

Vom Ende des Kalten Krieges dauerte es bis zum Jahr 2001, bis sich die damalige ÖVP-FPÖ-Regierung entschloss, ein neues politisch-strategisches Grundlagendokument für die Neuausrichtung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die sogenannte Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001 zu verabschieden. Das politische Kernanliegen war es, die Neutralität über den Zwischenschritt einer Selbstbeschreibung Österreichs als „allianzfreier Staat" durch das Prinzip der „europäischen Solidarität" inklusive der Übernahme einer militärischen Beistandsklausel schrittweise aufzuheben.[13] Da ein NATO-Beitritt nicht durchsetzbar war, wurde in der SVD noch vor einer Verankerung einer Beistandsklausel im EU-Recht eine solche quasi antizipatorisch gefordert, die volle Mitwirkung Österreichs postuliert und sogar der militärische Beitragsrahmen in der Größe eines Divisionsäquivalents (d. h. rund 10.000 Soldat*innen) festgeschrieben (Bundesministerium für Landesverteidigung, 2001a, Verteidigungspolitik Nr. 2). Und das ohne jeglichen Neutralitätsvorbehalt (Pucher und Frank 2012, 595–630). Da die Oppositionsparteien und die Bevölkerung dieser revolutionären Veränderung nie zugestimmt haben, wurde diese Zielsetzung auch nur halbherzig verfolgt und spätestens im Bundespräsidentschaftswahlkampf 2003 auch seitens der damaligen Regierungsparteien ÖVP und FPÖ wieder verworfen.

Nachhaltiger als die Neutralitätsdiskussion wirkte sich die in der SVD verankerte Neuordnung der gesamtstaatlichen Sicherheitsstrukturen aus. Insbesondere auf Betreiben

[12] Siehe hierzu den Beitrag von Franz Eder in diesem Handbuch.

[13] Siehe hierzu Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil Expertenentwurf Bearbeitungsstand 23.01.2001 (Bundesministerium für Landesverteidigung 2001b, Abschn. 5.3).

des Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) wurde erstmals ein Nationaler Sicherheitsrat (NSR) geschaffen, dessen Kernaufgaben die konzeptionelle Weiterentwicklung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch Erstellung von Gesamt- und Teilstrategien für alle sicherheitsrelevanten Politikbereiche und eine im Wege des Sekretariats zum NSR vorgesehene Verbesserung der ressortübergreifende Koordination sicherheitspolitischer Angelegenheiten inklusive der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union sind. Damit wurde versucht, das Politikfeld Sicherheitspolitik als ressortübergreifende Querschnittsmaterie unter Koordination des Bundeskanzleramts zu etablieren. Jedes Ressort, so auch Außen-, Innen- und Verteidigungsministerium, hatte basierend auf den Vorgaben der SVD eine Teilstrategie mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen zu erstellen.

Für das ÖBH bedeutete dieser Schritt, dass man sowohl auf politischer Ebene im Wege des Verteidigungsministers als auf hoher Beamtenebene (Generalstabschef und den Organen der neu geschaffenen Direktion für Sicherheitspolitik) auf Augenhöhe und als gleichberechtigter Akteur an der Weiterentwicklung der Sicherheitspolitik mitwirken konnte. Damit sollte das Verteidigungsressort nicht bloßer Force Provider für Einsätze sein, sondern als mitgestaltender Sicherheitsakteur auf Augenhöhe positioniert werden. In der Praxis haben sich in den politischen Sitzungen des NSR, dessen wesentliche Hauptaufgabe die Beratung der Bundesregierung wäre und der aus den sicherheitsrelevanten Bundesminister*innen, den Vertreter*innen der im Parlament vertretenen Parteien sowie aus hochrangigen Beamt*innen zusammengesetzt ist, weitgehend die parteipolitischen Diskurse widergespiegelt. Strategische Grundsatzdebatten unter Einbeziehung der Expert*innen haben bislang kaum stattgefunden.

Mit dem Wiedereintritt der SPÖ in die Bundesregierung ergab sich für diese insbesondere wegen der beschriebenen Neutralitätsrelativierung die Notwendigkeit zur Überarbeitung der SVD, was zur Erstellung einer neuen Österreichischen Sicherheitsstrategie im Jahr 2013 führte. Die Erarbeitung derselben war jedoch überschattet von der Kontroverse um das Wehrsystem und wurde bis zum Vorliegen des Ergebnisses der Volksbefragung auch unterbrochen. Das klare Votum für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht mit 59,7 % hat auch die inhaltlichen Schwergewichte der ÖSS in Richtung stärkerer Ausrichtung auf nationale Aufgaben verschoben und die europapolitische Ambition reduziert (Bundesministerium für Inneres 2013).

Der inhaltliche Kernpunkt der bis heute gültigen ÖSS ist die Fortschreibung der Ausrichtung auf die EU als den wichtigsten sicherheitspolitischen Handlungsrahmen Österreichs. Gleichzeitig wurde aber die militärische Beitragsambition qualitativ wie quantitativ reduziert. Selbst die Ziele der Bundesheerreform-Kommission des Jahres 2010 (Zilk 2004, 88–91), die eine Rahmenbrigade für das gesamte Spektrum internationaler Einsätze mit rund 3500 Soldat*innen vorsahen, wurden mangels Bereitschaft zur erforderlichen Finanzierung und zur gesetzlichen Implementierung etwa in Gestalt einer Auslandseinsatzverpflichtung auf eine durchschnittliche Auslandseinsatzstärke von 1100 Soldat*innen mit Fokus auf einfache bis mittlere Aufgaben reduziert.

In Bezug auf die mittlerweile im Vertrag von Lissabon im Artikel 42 Abs 7 im EU-Recht verankerte militärische Beistandsklausel ist Österreich von der vorbehaltlosen Mitwirkungsambition der SVD abgerückt und hat gemeinsam mit den anderen neutralen bzw. allianzfreien Staaten die sogenannte „Irische Klausel" in Anspruch genommen. Diese besagt praktisch, dass zwar alle anderen EU-Staaten Österreich für den Fall eines militärischen Angriffs Beistand schulden, dass Österreich aber im Anlassfall politisch autonom entscheidet, ob es gegebenenfalls auch militärisch oder lediglich in anderer Form Beistand leisten möchte. Da eine militärische Beistandsleistung aber nicht ausgeschlossen ist, bedeutet die Irische Klausel für den militärischen Planer dem Grunde nach, dass ein militärischer Beitrag für den EU-Verteidigungsfall vorzuhalten wäre. Auf politischer Ebene wurde bis dato nicht entschieden, wie ein solcher Beitrag ausgestaltet sein soll, was in der Praxis bedeutet, dass das ÖBH nur solche Elemente einbringen kann, die es für die nationale Landesverteidigung oder internationale Krisenmanagement-Einsätze bereitstellt.

Zudem ist die ÖSS in Folge der Entscheidung zur Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht stärker als noch die SVD von Anliegen der inneren Sicherheit und einer starken Betonung der Assistenzrolle des ÖBH für das Innenministerium gekennzeichnet. Da die Konzepthierachie nicht verändert wurde, haben alle Ressorts ihre jeweiligen Teilstrategien an die neuen Vorgaben der ÖSS angepasst und im NSR präsentiert. Auffällig ist, dass die Teilstrategie Außenpolitik nicht überarbeitet wurde und damit auf dem Stand der Jahre 2004/2005 verblieben ist.

Die Ambivalenz zwischen Renationalisierung und Europäisierung, wie sie der ÖSS zugrunde liegt, geht insbesondere aus der Analyse der Empfehlungen 4 und 20 hervor (Lattacher 2014, 113–121). Im Punkt 20 heißt es, dass im Rahmen des internationalen Krisenmanagements ein spezifisches österreichisches Profil entwickelt werden soll, das den österreichischen Interessen entspricht und international nachgefragt ist und mit der sicherheitspolitischen Kompetenz des Landes übereinstimmt. Damit waren insbesondere spezialisierte Infanterie, Spezialeinsatzkräfte, ABC-Abwehr, Pioniere, Sanität, Transport und Hubschrauber-Kapazitäten gemeint. Während andere Empfehlungen (Punkte 4, 6) eine Doppelverwendung für nationale sowie internationale Einsätze bzw. überhaupt die Erhaltung aller Waffensysteme zur Sicherstellung einer konventionellen militärischen Landesverteidigung fordern. Die politisch festgelegte gleichwertige Verfolgung dieser untereinander im Spannungsverhältnis stehenden strategischen Ausrichtungen war schon aufgrund der budgetären Rahmenbedingungen praktisch nicht realisierbar. Bis heute bleibt jedoch die ÖSS mit ihren Ambivalenzen das zentrale Grundlagendokument für das ÖBH. Eine an die geänderten internationalen Rahmenbedingungen und eine langfristige Budgetentwicklung gekoppelte Modifizierung der Österreichischen Sicherheitsstrategie unter Einbindung aller relevanten Akteure einschließlich der Zivilgesellschaft ist Ende 2021 nicht in Sicht. Dennoch wurden die militärischen Strukturen mehrfach verändert (Hofbauer 2021, 3–15).

4 Umfangreiche internationale Kooperationen und Verpflichtungen

Die internationale Rolle des ÖBH geht erheblich über die klassischen Einsatzbeteiligungen hinaus. Sie umfassen Maßnahmen der multilateralen und bilateralen militärischen Sicherheitskooperation. Von wesentlicher Bedeutung sind die verpflichtenden Einmeldungen Österreichs zu EU und NATO. Entsprechend der international üblichen Vorgangsweise der Bereitstellung eines „Single Sets of Forces" wurden für beide Organisationen die gleichen Kräfte eingemeldet und damit für den potenziellen Einsatz in Aussicht gestellt. Das sind insbesondere ein mechanisiertes Infanterie-Bataillon und ein leichtes Infanterie-Bataillon (jeweils rund 600 Soldat*innen), eine schwere und eine mittelschwere Kompanie (rund 130 Personen) sowie weitere spezielle militärische Elemente.

Dabei ist strategiekonform das militärische Zusammenarbeitsprogramm mit der EU das umfassendste. Generalisierend kann festgestellt werden, dass sich das ÖBH an allen relevanten Projekten der GSVP beteiligt und als angesehener Truppensteller und GSVP-Unterstützer eingestuft wird. Die militärische Leistungsbilanz in der GSVP ist mehr als herzeigbar. So zählt Österreich gemessen an der Bevölkerungsstärke zur Top-Gruppe der Truppensteller für GSVP-Einsätze. Im Dezember 2021 werden mit EUFOR ALTHEA in Bosnien-Herzegowina und EU Trainingsmission in Mali zwei von fünf militärischen GSVP-Einsätzen von Österreich geführt. Das ÖBH beteiligte sich bislang vier Mal an den EU-Battlegroups und hat dabei zweimal die Logistik-Führung übernommen. Das Bundesheer nimmt mit Stand Oktober 2021 an 7 von 47 Projekten der permanent strukturierten militärischen Zusammenarbeit (PESCO) der EU teil. Eines davon zur Entwicklung unbemannter boden- und luftgestützter Systeme zur Überwachung von atomaren, biologischen oder chemischen Kontaminationen als Lead-Nation. Im Bereich der Ausbildungsvorhaben des European Security and Defence College (ESDC) veranstaltet Österreich rund 30 % aller Aktivitäten. Mit mehr als 25 Stabsoffizieren, die in unterschiedliche Institutionen der EU abgestellt sind, trägt das Bundesheer auch zur konzeptionellen Weiterentwicklung der GSVP bei. Sichtbare Anerkennungen dieser überdurchschnittlichen Beiträge des ÖBH waren die Bestellung von Generalleutnant Wolfgang Wosolsobe zum Leiter des EU-Militärstabs (2013 bis 2016) und die Wahl von General Robert Brieger zum Vorsitzenden des EU Militärkomitees und damit zum höchsten militärischen Repräsentanten der EU für die Jahre 2022 bis 2025.

Einen neuen Handlungsrahmen für die österreichische Verteidigungspolitik stellt die im Jahr 2010 ins Leben gerufene und seit 2015 dynamisierte Zentraleuropäische Verteidigungskooperation (Central European Defence Cooperation, CEDC) dar. An dieser beteiligen sich neben Österreich die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Slowenien sowie Kroatien. Die verbesserte Abstimmung von sicherheitspolitischen Positionen im Rahmen der EU, die gemeinsame Unterstützung der Heranführung der

Westbalkan-Staaten an die EU sowie die wechselseitige Unterstützung von militärischen Projekten sind die Kernzielsetzungen dieser Zusammenarbeit (Báchora 2020, 290).

Weitere Maßnahmen der militärischen Sicherheitskooperation umfassen Ausbildungskooperationen mit Drittstaaten insbesondere am Westbalkan, aber auch im Nahen Osten und in Westafrika und seit Oktober 2021 etwa auch mit der National Guard/Vermont der Vereinigten Staaten. Mit Stand Oktober 2021 unterhält das ÖBH mehr als 700 Ausbildungsaktivitäten mit rund 60 Staaten. Besonders bemerkenswert ist die Ausbildungskooperation mit den Staaten des Westbalkans im Bereich der Offiziersausbildung. Seit dem Jahr 2019 studieren zehn Kadetten aus Bosnien und Herzegowina an der Militärakademie in Wiener Neustadt. Für hochrangige zivile und militärische Führungskräfte wird ab 2022 ein regionaler strategischer Lehrgang an der Landesverteidigungsakademie in Wien mit dezentralisierten Modulen in Staaten des Westbalkans eingerichtet.

Einen wesentlichen Internationalisierungsschub hat es in den letzten Jahren auch im Bereich der Luftraumüberwachung gegeben. So wurden bilaterale Staatsverträge mit der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland zur engeren Zusammenarbeit für den Fall von grenzüberschreitenden Luftraumverletzungen abgeschlossen. Diese Abkommen umfassen den Austausch von Luftlagedaten und die Möglichkeit zur Nacheile, d. h. der grenzüberschreitenden Verfolgung verdächtiger Flugzeuge bis hin zur Landung auf österreichischem Territorium. Ein allfällig erforderlicher Waffengebrauch bleibt immer in nationaler Verantwortung.

Im Rahmen der NATO Partnerschaft für den Frieden beteiligt sich Österreich am Partnership Planning and Review Process (PARP), am Konzept der Operativen Reserven (ORF) und am Framework Nation Concept (FNC). Im PARP hat Österreich sich zur Erfüllung bestimmter Partnerschaftsziele verpflichtet, deren Umsetzung regelmäßig überprüft wird. Zu den Reservekräften für den Westbalkan (ORF) leistet Österreich regelmäßig Beiträge, und im Rahmen des FNC kooperiert das ÖBH mit Deutschland und Italien als jeweiliger Lead Nation. Das übergeordnete Ziel dieser NATO-PfP-Aktivitäten ist die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeitsfähigkeit. Seit 2016 ist Österreich durch die Türkei aber in einigen Teilbereichen der PfP blockiert. Langfristig kann diese Blockade zu einer Einschränkung der internationalen Einsatzfähigkeit des ÖBH führen. Diese Blockade ist nicht militärisch, sondern außenpolitisch bedingt und kann daher auch nur durch die Bundesregierung und das Außenamt gelöst werden.

Nach Abzug des österreichischen Kontingentes vom Golan im Jahr 2013 wurden auch in der UNO durch die aktive Teilnahme Österreichs an den Peacekeeping-Gipfeln in New York und London sowie an zukunftsweisenden Aktivitäten wie in den Bereichen der Ausbildung, dem Schutz von Zivilisten, der Umsetzung der UN-Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit" oder der Entwicklung von effizienten Aufklärungsstrukturen neue Akzente gesetzt. Damit hat sich das Standing bei den VN wieder verbessert. Dieses muss jedoch durch weiteres Engagement noch nachhaltig abgesichert werden (Kickert und Charwath 2016, 234).

Als Sitzstaat bedeutender internationaler Organisationen hat Österreich ein besonderes Interesse, sich als Plattform für internationalen Dialog zu positionieren. Seit 1995 beherbergt Wien den Sitz des Sekretariats der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)[14], die sich einem umfassenden und kooperativen Sicherheitsbegriff verpflichtet sieht. Österreich ist im Sinne der ÖSS an einer Stärkung der Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen interessiert und engagiert sich daher auch in der OSZE. Zur Unterstützung der Arbeit in der politisch-militärischen Dimension arbeitet das BMLV sehr eng mit dem Außenministerium zusammen und stellt einen/eine Militärberater*in ab.

Zuletzt hatte Österreich im Jahre 2016 den Vorsitz der OSZE inne, im letzten Trimester 2021 führt Österreich den Vorsitz im Forum für Sicherheitskooperation. Die Ziele des Vorsitzes basieren auf der traditionell verfolgten aktiven Neutralitätspolitik, die Österreich als Brückenbauer zwischen den Großmächten und Vermittler bei Konflikten positioniert. Schwerpunkte des Vorsitzes sind die Wiederbelebung der regionalen konventionellen Rüstungskontrolle in Europa, der Ausbau von hochrangigen Militärkontakten, die Erweiterung des OSZE Verhaltenskodex sowie die Stärkung der Aktivitäten im Bereich Klein- und Leichtwaffen sowie Munitionslagersicherheit. Gerade bei letzterem hat sich das Bundesheer als innovativer und verlässlicher Beitragsleister präsentiert. Derzeit werden Projekte in Moldau und in Mazedonien durchgeführt, die einerseits der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition entgegenwirken und andererseits eine Reduzierung des Risikos für die Umwelt und die Zivilbevölkerung anstreben. Eine weitere tatkräftige Unterstützung leistet das BMLV für die Special Monitoring Mission in der Ukraine, indem es seit Beginn der Etablierung der Mission im Jahre 2014 regelmäßig Predeployment-Trainings in Götzendorf anbietet.

Eine weitere wichtige Facette der Rolle des Bundesheeres als Instrument der Außensicherheitspolitik stellt das Netzwerk an Personal in internationaler Verwendung dar. Mit Stand vom 22.06.2021 unterhält das Verteidigungsministerium 23 Attachébüros auf 4 Kontinenten, 4 Militärberatungen (Wien, Genf, Den Haag, New York) sowie die Militärvertretung Brüssel (mit unterschiedlichen Lokationen in Europa und Nordamerika). In Österreich arbeiten zum gleichen Zeitpunkt 28 ausländische Militärattachés. Im Jahr 2021 sind insgesamt 195 Militärpersonen des ÖBH zu diplomatischen Missionen weltweit entsendet. Das ÖBH weist somit einen äußerst hohen Internationalisierungs- und Europäisierungsgrad auf, es ist in ein umfassendes Kooperationsnetzwerk eingebettet und leistet damit einen wertvollen Beitrag zur österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik, der international oft höher anerkannt ist als im Inland. Der Erfüllungsgrad der international eingegangenen Verpflichtungen und Kooperationen ist ein wesentlicher Gradmesser für die Glaubwürdigkeit der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik.

[14] Siehe hierzu die Beiträge von Jodok Troy zur Amtssitzpolitik und von Wolfgang Zellner zur OSZE-Politik in diesem Handbuch.

5 Zeitgemäßer Rechtsrahmen für das internationale Engagement

Erst mit der für Österreich überraschenden Anfrage der UNO 1964 für ein Blauhelmkontingent bei der UN-Mission in Zypern und der damit verbundenen ungeklärten Rechtsstellung der österreichischen UN-Soldat*innen wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen durch das „Bundesverfassungsgesetz über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen" (Entsendegesetz 1965) geschaffen und Auslandseinsätze zu einer verfassungsmäßigen Aufgabe des Bundesheeres (Schmidl 2001, 34).

Durch den Beschluss des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG) kam es im Jahr 1997 zu einer Erweiterung der Entsendemöglichkeiten. So ist nun eine Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen im Zuge von Maßnahmen der Friedenssicherung, im Rahmen einer internationalen Organisation, der OSZE oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, der Humanitären und Katastrophenhilfe sowie im Rahmen von Such- und Rettungsdiensten möglich.[15]

Die Entsendung österreichischer Soldat*innen nach Ungarn in der Migrationskrise zeigt den stetigen Wandel der Einsatzgrundlagen von Auslandseinsätzen als Instrument österreichischer Außenpolitik und der daraus folgenden Notwendigkeit für aktuelle Rechtsanpassungen. Ungarn ersuchte 2016 um bilaterale Unterstützung durch das Bundesheer zum Schutz der Außengrenzen. Da Österreich aber für einen Einsatz dieser Art keine Gesetzesgrundlage laut KSE-BVG hat und grundsätzlich Auslandsentsendungen nur mit internationalen Mandat durchführen darf, war ein direkter Einsatz österreichischer Ein-

[15] Die Zuständigkeit bezüglich Entsendungen gemäß § 1 Z 1 lit. a und b KSE-BVG 1997 zur a Friedenssicherung und b humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe obliegt weiterhin der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates. Ausnahme davon ist aber eine Notstandskompetenz des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin oder des zuständigen Bundesministers bzw. der zuständigen Bundesministerin für Entsendungen nach lit. b humanitäre Hilfe und Katastrophenhilfe in besonders dringenden Fällen. Sollte der Hauptausschuss gegen diese Entsendung nachträglich Einspruch erheben, muss diese umgehend beendet werden. Für die Entscheidung zur Entsendungen nach § 1 Z 1 lit. c Such und Rettungsdienste ist der/die jeweils fachlich zuständige Bundesminister*in zuständig, hat aber eine Berichtspflicht an die Bundesregierung. Für Entsendungen nach § 1 Z 1 lit. d Übungen für Auslandseinsätze ist ebenfalls der/die fachliche Bundesminister*in im Rahmen eines von der Bundesregierung beschlossenen Übungsplanes zuständig. Zur Entsendung nach § 1 Z 2 Übungen im Bereich der militärischen Landesverteidigung ist ebenfalls der/die zuständige Minister*in zur Entsendung berechtigt. Zur Festlegung der Befugnisse und der Weisungsbefugnisse der entsendeten Einheit ist nach § 4 der/die jeweils zuständige Bundesminister*in zuständig nach § 5 ist die Bundesregierung ermächtigt, die Durchführung der Entsendung mit Empfängerstaaten und internationalen Organisationen näher zu regeln. Dadurch konnten Präzisierungen hinsichtlich Befugnisse und Rechtsstellung der entsendeten Einheiten geschafft werden (KSE-BVG 1997).

heiten an der Grenze nicht möglich. Die Entsendung musste daher als humanitärer Einsatz erfolgen, was zu einer kontroversen politischen Debatte hinsichtlich der Zulässigkeit dieses Einsatzes führte (Die Presse 2016). Wenn man zukünftig den Handlungsspielraum erweitern und Soldat*innen auch auf bilaterale Anforderung etwa zum Außengrenzschutz entsenden möchte, wäre eine weitere Novellierung des KSE-Gesetzes erforderlich. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde auf Basis des Ministerratsbeschlusses vom 27. September 2016 erarbeitet, aber bislang nicht mehr weiterverfolgt.

Zwar ist durch das KSE-BVG 1997 einiges an Entsendekompetenzen bereits an die Regierung bzw. Minister übergegangen, die wichtigsten Entsendungen nach § 1 Z1 lit.a Friedenssicherung aber auch lit.b Katastrophenhilfe werden jedoch vom Hauptausschuss des Nationalrates beschlossen. Auch ist bei allen Entsendungen, in denen Minister*innen Entscheidungskompetenz haben, eine Bekanntgabe und Berichterstattung über die Entsendung an den Hauptausschuss gesetzlich verankert. Obwohl damit das Parlament an allen Entsendungen maßgeblich beteiligt ist, hat es keine direkten Kontroll- und Evaluierungsmöglichkeiten für die Auslandseinsätze. Derzeit muss diese Kontrolle über parlamentarische Anfragen an den zuständigen Fachminister bzw. die zuständige Fachministerin erfolgen. Eine direkte Berichtspflicht der Kommandant*innen von entsendeten Einheiten gibt es nach § 6 KSE-BVG 1997 nur gegenüber der Bundesregierung oder dem/der Fachminister*in. In diesem Zusammenhang könnte eine Erweiterung dieser Berichtspflicht auf das Parlament oder den nationalen Sicherheitsrat überlegt werden. Damit hätte das Parlament mehr Einblicke in die tatsächliche Situation, Fortschritte und Herausforderungen in den Einsatzräumen.

Im Jahre 2009 wurde im Vertrag von Lissabon eine militärische Beistandsklausel als wechselseitige Beistandsgarantie aller EU-Mitgliedsstaaten eingeführt. Nach dieser schulden im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates die anderen Mitgliedsstaaten diesem alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung. Österreich ist dabei von militärischer Beistandsverpflichtungen durch die Irische Klausel befreit, die den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedsländer unberührt lässt. Österreich kann daher weiterhin selbst darüber entscheiden, auf welche Weise Unterstützung geleistet wird. Sollte ein politischer Beschluss zur militärischen Unterstützung erfolgen, stellt sich die Frage, ob für eine konkrete Entsendung ausreichende rechtliche Grundlagen gegeben sind. In einer Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage vom 02. Juni 2020[16] hat das Verteidigungsministerium zur Beistandsklausel festgestellt, dass diese gegenüber der Neutralität verfassungsrechtlichen Vorrang hat und dementsprechend eine Entsendung gemäß der Beistandsgarantie nach KSE-BVG § 1 Z 1 lit a zur Friedenssicherung erfolgen kann.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Rechtsrahmen für das internationale Handeln des ÖBH im Laufe der Jahre mehrfach modernisiert wurde und dieser

[16] Antwort zur parlamentarischen Anfrage 1344/AB vom 02.06.2020 zu 1336/J (XXVII. GP).

heute eine aktive internationale Mitwirkung und gleichberechtigte Mitgestaltung der europäischen Verteidigungspolitik erlaubt. Grenzen sind dem ÖBH in der europäischen militärischen Kooperation in Folge der verfassungsrechtlich normierten Neutralität gesetzt, wenn man Fähigkeiten, die militärstrategisch zur militärischen Landesverteidigung als notwendig beurteilt werden, im Sinne einer wirklichen Arbeitsteilung national aufgeben und den Weg von der Kooperation zur europäischen Verteidigungsintegration beschreiten wollte.

6 Entwicklung des Verteidigungsbudgets

Die bei Abzug der Besatzungsmächte im Jahre 1955 überlassene militärische Ausrüstung im Ausmaß von etwa einer Division hat von Beginn der Wiedererlangung der Wehrhoheit dazu beigetragen, dass der Budgetansatz für Investitionen immer unterdotiert war und quasi nur Personal und Betrieb einigermaßen ausreichend finanziert wurden. Seinen Höchststand erreichte das Verteidigungsbudget mit 1,46 % des BIP im Jahr 1958. Von da an sank das Budget kontinuierlich auf 1,02 % (1968), 1,16 % (1978), 1,02 % (1988), 0,70 % (2008) und 0,60 % (2018) (Apfalter 2021, 149). Unter den Staaten der Union ist Österreich heute gemeinsam mit Luxemburg, Malta und Irland Schlusslicht. Die Kosten für die internationalen Einsätze des ÖBH beliefen sich im Jahr 2020 auf 76,3 Mio. Euro. Das sind 2,78 % des gesamten Verteidigungsbudgets, das im Jahr 2021 2,672 Mrd. Euro beträgt. Die Kosten für die UN-Einsätze werden teilweise refundiert, das Geld geht aber nicht an das BMLV, sondern an das Finanzministerium zurück.

Wieviel Geld benötigt das Bundesheer um sowohl die Inlands- als auch die Auslandsaufgaben adäquat erfüllen zu können? Analytisch leitet sich die Frage nach der angemessenen Höhe des österreichischen Verteidigungsbudgets von den verfassungsmäßig bestimmten Aufgaben ab. Diese Aufgaben umfassen in ihrer heutigen Auslegung: 1) die Bewältigung hybrider Angriffe, Cyber- und Terrorangriffe sowie resilienzgefährdender Extremereignisse; 2) Beiträge zur Stabilisierung des unmittelbaren Umfeldes, insbesondere am Westbalkan; 3) substanzielle Beitragsleistungen zur Weiterentwicklung der GSVP durch Einsatzbeteiligungen und Kooperationen zur europäischen Fähigkeitsentwicklung; 4) Beiträge zur Stabilisierung des erweiterten Umfelds im Nahen Osten oder in Afrika; 5) die Verhinderung von Neutralitätsverletzungen, insbesondere den Schutz der Souveränität im Luftraum; 6) qualifizierte Assistenzleistungen im Rahmen der Bewältigung von Natur- und technischen Katastrophen sowie 7) qualifizierte Assistenzleistungen für sicherheitspolizeiliche Aufgaben (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019, 15).

Heeresexpert*innen sind sich einig, dass eine zeitgemäße Erfüllung der Schutz- und Assistenzaufgaben im Inland und eine Erfüllung der international erfolgten Zusagen ein Verteidigungsbudget in der Höhe von 1 % erfordern würde (Bundesministerium für Landesverteidigung 2019, 9). In Bezug auf die Höhe des Verteidigungsbudgets kommen

auch von Österreich gegenüber den anderen Mitgliedstaaten eingegangene EU-Verpflichtungen ins Spiel. Als Vollmitglied der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), deren Ziele die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der EU und gemeinsame militärische Beschaffungen sind, hat sich Österreich zu einer „regelmäßigen realen Aufstockung des Verteidigungsbudgets" und zur „mittelfristigen Aufstockung der Investitionsausgaben auf 20 % der Gesamtausgaben des Verteidigungsbudgets" verpflichtet.[17]

Woher leitet sich die Forderung nach einem Verteidigungsbudgets in der Höhe von einem Prozent des BIP militärökonomisch betrachtet ab? Eine gesunde Budgetstruktur einer Armee hat internationalen westlichen Standards zu Folge einen Anteil von 50 % für Personal, 30 % für Betrieb und Einsatz sowie 20 % für Investitionen. Im Jahr 2020 machte die ÖBH-Budgetstruktur 70 % für Personal, 20 % für Betrieb und 10 % für Investitionen aus. Da 100 Beschäftigte im BMLV etwa 5 Mio. Euro pro Jahr kosten, müsste fast ein Drittel (8500) der 21500 Bediensteten eingespart werden und jeder dritte Standort in Österreich geschlossen werden, um bei gleichbleibendem Budget den Personalkostenanteil in Richtung 50 % zu senken und den dringend notwendigen Investitionsanteil in Richtung 20 % zu heben. Und dabei ist der Investitionsrückstau noch gar nicht miteinberechnet, der sich in Folge der chronischen Unterdotierung ergeben hat. Aber selbst mit einem Verteidigungsbudget in der Höhe von einem Prozent des BIP wäre keine flächendeckende Territorialverteidigung sicherstellbar, eine solche würde allen internationalen Standards und Vergleichen zu Folge mindestens zwei Prozent erfordern.

[17] Im Rahmen von PESCO haben sich die teilnehmenden EU-Staaten zur Einhaltung nachstehender Kriterien verpflichtet:

1. regelmäßige reale Aufstockung der Verteidigungshaushalte, um die vereinbarten Ziele zu erreichen;
2. mittelfristig schrittweise Aufstockung der Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter auf 20 % der Gesamtausgaben im Verteidigungsbereich (gemeinsamer Richtwert), um durch die Teilnahme an Projekten im Bereich der Verteidigungsfähigkeiten gemäß dem Fähigkeitenentwicklungsplan (Capability Development Plan – CDP) und der Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung (Coordinated Annual Review on Defence – CARD) Lücken bei den strategischen Fähigkeiten zu schließen;
3. mehr gemeinsame und „kollaborative" Projekte im Bereich der strategischen Verteidigungsfähigkeiten. Solche gemeinsamen und kollaborativen Projekte sollten nötigenfalls und in angemessener Weise durch den Europäischen Verteidigungsfonds unterstützt werden;
4. Aufstockung des Anteils der Ausgaben für Forschung und Technologie im Verteidigungsbereich im Hinblick auf eine Annäherung an 2 % der Gesamtausgaben im Verteidigungsbereich (gemeinsamer Richtwert);
5. Einführung einer regelmäßigen Überprüfung dieser Verpflichtungen (Beschluss GASP 2017/2315).

Ein Ausweg aus diesem Dilemma kann nur durch eine Priorisierung der Aufgaben des ÖBH erfolgen. Im Verständnis des Autors wäre das eine klare Europäisierungsstrategie, d. h. massive Intensivierung der Kooperationen mit gleichgesinnten EU-Partnerstaaten, arbeitsteilige Vorgangsweisen insbesondere in der Frage der Luftraumsicherung, Spezialisierung und Profilschärfung auf nachgefragte und den Stärken des ÖBH entsprechende Fähigkeiten und Erhaltung eines robusten Kerns zur militärischen Landesverteidigung mit Fokus auf hybride Bedrohungen und Cyber-Attacken.

7 Quo vadis?

Abschließend soll ein Ausblick auf die zukünftige internationale Rolle des ÖBH versucht werden. Aus analytischer Sicht sind dabei insbesondere die geopolitischen Entwicklungen, die eigenen außenpolitischen Interessen und Ziele, die Weiterentwicklung der GSVP sowie die budgetären Mittel und die strategische Kultur Österreichs die zukunftsbestimmenden Faktoren. In Bezug auf die geopolitische Lage und die daraus resultierenden internationalen Risiken und Bedrohungen ist von einer weiteren Verschärfung der Risiken in und um Europa auszugehen. Gleichzeitig werden die USA ihre Interessensverschiebung in den pazifischen Raum konsequent fortsetzen. Das bedeutet, dass die EU zukünftig mehr Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen muss. Ein Auslagern strategischen Denkens und militärischen Handelns nach Washington stellt keine gangbare Alternative dar, so man tatsächlich Einfluss auf die Entwicklungen nehmen möchte und nicht Spielball, sondern selbst Spieler und Akteur sein möchte (Frank 2020, 18–39).

In den vergangenen 20 Jahren hat die EU ihre Verteidigungsdimension in konzeptioneller, institutioneller und operationeller Hinsicht schrittweise aufgebaut. Die größte politische Herausforderung besteht weiterhin in der gemeinsamen Definition der zukünftig erforderlichen Ambition, um das europäische Gesellschafts- und Freiheitsmodell wirksam schützen zu können. Im Jahr 2022 steht die EU vor großen und gleichzeitig zu bewältigenden Aufgaben und die Entwicklung einer glaubwürdigen europäischen Verteidigung ist eine davon. Da noch nicht absehbar ist, wie sich die GSVP tatsächlich weiterentwickeln wird, sollte das ÖBH so europäisch-kooperativ, wie es eine realistische Lageeinschätzung erlaubt, und so autonom wie notwendig um die nationalen Sicherheitsszenarien bewältigen zu können, ausgerichtet sein und jederzeit an einer sich allfällig entwickelnden Kerngruppe der Verteidigung mitwirken können. Denn keine der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen ist im nationalen Alleingang beherrschbar, vielmehr erfordern alle absehbaren Sicherheitsrisiken mehr und nicht weniger europäische Kooperation.[18] Gerade im Bereich der Verteidigungspolitik

[18] Zu Entwicklung der Sicherheitslage Europas und Österreichs in den letzten Jahren siehe weiterführende Quellen Reihe Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2014–2021.

gilt, dass durch Kooperation Souveränität nicht verloren geht, sondern dass vielmehr schon lange massiv eingeschränkte Autonomie durch Pooling und Sharing kollektiv auf europäischer Ebene zurückgewonnen werden kann. Das gilt auch für Österreich, weil räumliche Entfernungen zu Krisen in Zeiten globaler Vernetzungen keinen hinreichenden Schutz bieten. Neben der permanenten Gefahr gravierender Cyber-Attacken stellt eine unzureichende sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU aus Sicht des Autors das vielleicht größte Risiko dar. Je besser die EU in der Lage ist, die absehbaren Krisen zu bewältigen, desto sicherer ist auch Österreich. In diesem Sinne hat Österreich ein vitales Interesse an einer funktionierenden GSVP, und es sollte einen adäquaten Beitrag in der gesamten Bandbreite leisten, von den Einsätzen über die Entwicklung fehlender europäischer militärischer Fähigkeiten bis hin zur Unterstützung strategischer Autonomiebestrebungen.

Was die GSVP braucht und wozu auch Österreich einen seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und seiner politischen Ambition entsprechenden militärischen Beitrag leisten sollte, ist kein Geheimnis, denn die Fähigkeitsbedarfe und Fähigkeitslücken sind seit vielen Jahren bekannt. Wenn man die internationalen Bedarfe mit den Stärken des ÖBH und unter Zugrundelegung der strategischen Kultur, deren Schwergewicht auf Prävention, Krisennachsorge und Friedenssicherung liegt, in Zusammenschau bringt, dann ergeben sich auch die Möglichkeiten zukünftiger Profilschärfungen. Darüber hinaus könnte Österreich auf Basis einer Analyse der Möglichkeiten und Stärken der österreichischen und der regionalen zentraleuropäischen Sicherheitswirtschaft besondere Beiträge zur Entwicklung fehlender neuer technologischer Fähigkeiten in den Bereichen unbemannte Mobilität und Sensorik, Infrastrukturschutz oder Ausbildung leisten (Borchert 2007, 48–49). Die im Jahr 2010 ins Leben gerufene und seit 2015 dynamisierte CEDC bietet dabei weitere Gelegenheiten zur Entwicklung von militärischen Nischenfähigkeiten wie das gemeinsame PESCO-Projekt im Bereich drohnengestützter Sensorik zur Überwachung von atomaren, biologischen oder chemischen Kontaminationen, und sie könnte der Stimme der Region in EU-Sicherheitsfragen mehr Gehör zu verschaffen. Die Europäisierung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt alternativlos. Andere Institutionen wie die UNO oder die NATO sind für die Zukunftsorientierung weniger geeignet. Die UNO nicht, weil sie keine militärischen Fähigkeiten entwickelt, und die NATO nicht, weil Österreich in der PfP durch die Türkei blockiert ist und eine wirklich enge EU-NATO-Zusammenarbeit inklusive des gemäß Berlin plus Abkommens vorgesehenen Rückgriffsmöglichkeit der EU auf NATO-Ressourcen angesichts der Türkei-Zypern Problematik auf absehbare Zeit nicht umgesetzt werden kann. Somit ist die strategische Ausrichtung auf die EU sinnvoll und zweckmäßig. Eine aktive internationale Ausrichtung erfordert aber auch eine zeitgemäße Reform der nationalen Rahmenbedingungen. Dabei wäre vordringlich die Fähigkeit zur strategischen Antizipation und Beurteilung wesentlich zu verbessern. Dazu wäre die Schaffung eines nationalen Bundeslagezentrums erforderlich, in dem alle strategischen Informationen der Außenpolitik, der Nachrichtendienste und anderer relevanter Akteure zusammenfließen und in ein kohärentes gesamtstaatliches Lagebild

aufbereitet werden. Auf Basis dieses gemeinsamen Bildes über die immer komplexeren und rascher ablaufenden internationalen Entwicklungen wären in diesem Strategiezentrum möglichst vorausschauende und präventiv wirkende Handlungsoptionen für die Politik aufzubereiten und die strategische Krisenkommunikation zu steuern.[19]

Aktives außen- und sicherheitspolitisches Handeln muss auch ausreichend finanziert werden. Aktuell sind die Kosten für internationales Engagement von den jeweils agierenden Ressorts zu tragen und belasten die ohnehin sehr eng bemessenen Budgets der Außen- und Entwicklungspolitik oder der Landesverteidigung. Durch die Schaffung eines gesamtstaatlichen "Stabilisierungsfonds", zu dem alle Ressorts ihren Beitrag leisten und der gemeinsam verwaltet wird, wäre ein proaktiveres internationales Engagement erwartbar.

Nicht zuletzt wäre im nationalen Rahmen die „Umfassende Landesverteidigung" (ULV) zu erneuern und an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen, denn nur wer sich selbst schützen kann, kann anderen erfolgreich helfen und international stabilisierend wirksam werden. Auch die ÖSS und die dazu gehörigen Teilstrategien wären an die seit 2013 massiv geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Im Zentrum dieses Strategieentwicklungsprozesses sollte die Definition der österreichischen Sicherheitsinteressen auf Basis einer vorausschauenden Beurteilung der erwartbaren internationalen Entwicklungen mit einer Perspektive 2030 stehen. Daraus wären die militärischen und zivilen Sicherheitsaufgaben abzuleiten und die erforderlichen Fähigkeiten inklusive einer zumindest auf fünf Jahre angelegten Ressourcenplanung zu hinterlegen. Einzubetten wäre ein solcher Strategieprozess in einen jährlichen Überprüfungsprozess durch den Nationalen Sicherheitsrat.

8 Resümee

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass das Österreichische Bundesheer traditionell ein nachgefragtes Instrument der Außenpolitik der Zweiten Republik darstellt. Die internationalen Rahmenbedingungen und die außenpolitischen Ziele für das internationale militärische Engagement haben sich aber mehrfach verändert. Zu Beginn dienten der Aufbau des ÖBH und die Entwicklung der Umfassenden Landesverteidigung der glaubwürdigen Absicherung der immerwährenden Neutralität und der internationalen Anerkennung. Ab den 1970er-Jahren wurden insbesondere die UN-Blauhelmeinsätze des ÖBH zu einem geschätzten Mittel einer aktiven Neutralitätspolitik. Nach dem Ende des Kalten Krieges war das ÖBH ein wichtiges Element zur Stabilisierung des Westbalkans

[19] Inwieweit das am 26. Oktober 2021 von der Bundesregierung angekündigte neue Krisenzentrum im Bundesministerium für Inneres diese strategische Anforderungen erfüllen wird, bleibt abzuwarten.

und mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und der sich entwickelnden Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik leistet das Bundesheer nicht nur konkrete Beiträge zu den Einsätzen der EU, sondern fungiert auch als ein Instrument zur Integrationsvertiefung und zur Positionierung Österreichs als aktiver EU-Akteur.

Dort, wo es klare strategische Zielsetzungen gab und österreichische Interessen definiert wurden, können die internationalen Einsätze des ÖBH als eine Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Das gilt insbesondere für das Engagement am Westbalkan. Mangels eines breiten sicherheitspolitischen Grundkonsenses und des Scheiterns mehrerer Versuche zur Neuausrichtung der österreichischen Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges blieben jedoch viele Internationalisierungs- und Europäisierungsversuche in Ansätzen stecken. Daher wurden die internationalen Aufgaben des ÖBH auch nie gänzlich struktur- und fähigkeitenbestimmend. Die Dominanz der Innen- über die Außenpolitik in Verbindung mit dem Beharren auf eine verteidigungspolitische Sonderrolle haben bislang einer konsequenten Europäisierung des ÖBH Grenzen gesetzt. Mit der Volksbefragung zur Beibehaltung der Wehrpflicht im Jänner 2013 und insbesondere mit der Migrationskrise des Jahres 2015 und der andauernden Pandemiekrise ist die Außensicherheitspolitik in ihrer Bedeutung hinter die Innere Sicherheit getreten. Das hatte auch eine Renationalisierung, praktisch gesprochen eine Fokussierung der Aufgaben des ÖBH auf Assistenzeinsätze im Inland zur Folge, wenngleich versucht wurde, das internationale Engagement auf hohem Niveau fortzusetzen, was jedoch mehr in quantitativer als in qualitativer Hinsicht gelang.

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Europas steht am Ende des Jahres 2021 wieder einmal an einer Wegscheide und wäre angesichts der geopolitischen Entwicklungen gefordert, mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit zu übernehmen. Der Weg zu einer verbesserten strategischen Handlungsfähigkeit der EU führt aber nur über die Mitgliedstaaten. Als Nicht-NATO-Staat, der nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch sicherheitspolitisch von der EU und ihrer Handlungsfähigkeit enorm profitiert, ist Österreich gefordert, einen seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung angemessenen militärischen Beitrag zur Konstruktion eines „Europas der Verteidigung“ zu leisten.

Wohin der lange internationale Weg des österreichischen Bundesheeres, der im Kongo mit Sanitätsunterstützung begonnen und bisher über mehr als 100 Einsatzstationen bis in die permanente strukturierte militärische Zusammenarbeit der EU geführt hat, letztlich weisen wird, ist noch nicht absehbar. An dem aktuell erreichten strategischen Kreuzungspunkt steht ein Wegweiser, der zurück nach Österreich weist, ein anderer, der in die Kerngruppe einer sich schrittweise weiterentwickelnden EU-Verteidigung zeigt, und ein dritter, der möglicherweise im Kreise führt, wenn man beide Richtungen bei unzureichender Ressourcenlage zu verknüpfen versucht.

Weiterführende Quellen

Reihe Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2014–2021
Republik Österreich BMLV, Hrsg. 2021. *Sicher. Und morgen? – Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021*. Wien: Direktion für Sicherheitspolitik im BMLV. https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=1074.

Die Reihe Sicherheitspolitische Jahresvorschau ist eine experten- und faktenbasierte Darstellung der für Österreich und Europa erwartbaren sicherheitspolitischen Entwicklungen in den kommenden zwölf bis 18 Monaten. Sie wird jährlich seit 2014 von Generalmajor Johann Frank herausgegeben.

Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie
Frank, Johann, Gustav Gustenau und Erich Reiter. 2013. „Anmerkungen zum Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie". *Europäische Sicherheitsstrategie,* hrsg. von Erich Reiter. Wien: Büro für Sicherheitspolitik (BürfSihPol). https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=13.

Analyse zum Zustandekommen der ersten gemeinsamen europäischen Sicherheitsstrategie zum Zweck der Identifizierung gemeinsamer europäischer Interessen und Ziele.

Österreichische Sicherheitsstrategie 2013
Bundeskanzleramt Österreich, Sektion IV – Koordination, Abteilung IV/6 – Sicherheitspolitische Angelegenheiten. 2013. *Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten*. Wien: Bundeskanzleramt Österreich.https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html.

Die österreichische Sicherheitspolitik wird mit Stand November 2021 nach den in der Sicherheitsstrategie 2013 festgelegten allgemeinen Empfehlungen sowie den Empfehlungen zur inneren Sicherheit, zu außenpolitischen Aspekten der Sicherheitspolitik und Verteidigungspolitik gestaltet.

Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014
Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS). 2014. *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=710. Die Teilstrategie Verteidigungspolitik beschreibt die militärische Sicherheits- und Risikolage, die verteidigungspolitischen Zielsetzungen sowie den Auftrag, die Aufgaben und das Leistungsprofil des Bundesheeres mit einer mittelfristigen Perspektive und einem Planungshorizont bis zu zehn Jahren auf Grundlage der Sicherheitsstrategie 2013.

Small States and International Operations
Schmidl, Erwin A. 2001. „Small States and International Operations". In *Small States and Alliances*, hrsg. von Heinz Gärtner, Adrian Hyde-Price und Erich Reiter, 72–75.

Heidelberg/New York: Physica-Verlag. https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/beitrag.php?id=951.

Zeigt sehr kompakt Vor- und Nachteile kleinerer Staaten in internationalen Einsätzen und die Herausforderungen, die daraus entstehen.

Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union
Rehrl, Jochen, Hrsg. 2021. *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. 4. Aufl. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/handbook_on_csdp4.pdf.

Das GSVP-Handbuch wird seit 10 Jahren vom Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) herausgegeben und dient als Referenzdokument für Ausbildungsaktivitäten der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Reihe Strategie und Sicherheit von 2010 bis 2014
Frank, Johann, Hrsg. *Strategie und Sicherheit*. Wien: Böhlau, 2010–2014.

Vorgängerpublikation der Sicherheitspolitischen Jahresvorschau in der namhafte österreichische und internationale Experten Chancen, Risiken und Herausforderungen europäischer Sicherheit und die sicherheits- und verteidigungspolitischen Positionen ausgewählter europäischer Staaten analysieren. Über die akademische Analyse hinaus soll die praktische Weiterentwicklung der GSVP und der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik angestoßen werden.

Literatur

Apfalter, Freyo. 2021. Österreichs Verteidigungspolitik im Spannungsfeld zwischen internationalem Verbund und Neutralität. In *Sozialdemokratische Außenpolitik*, hrsg. von Bernhard Müller und Constantin Weinstabl, 143–162. Wien: Promedia.

Báchora, Rastislav. 2019. Zentraleuropäische Verteidigungskooperation 2020. In *Sicher. Und morgen? – Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2020*, hrsg. von Republik Österreich BMLV, 290–294. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sipol_jahresvorschau2020.pdf.

Bauer, M. 2020. 60 Jahre Auslandseinsätze: Ministerin Tanner besuchte die Auslandseinsatzbasis in Götzendorf. OTS.at., 18. August. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200818_OTS0097/60-jahre-auslandseinsaetze-ministerin-tanner-besuchte-die-auslandseinsatzbasis-in-goetzendorf.

Beschluss (GASP) 2017/2315 des Rates vom 11. Dezember 2017. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN#d1e32-72-1.

Borchert, Heiko. 2007. Das sicherheitspolitische Profil Österreichs. Erwartungen, Ambitionen und Beurteilungskriterien im Zusammenhang mit internationalen Einsätzen des österreichischen Bundesheeres. In *Beiträge zur Sicherheitspolitik*, hrsg. von Gustav E. Gustenau. Wien: Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung.https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/17_borchert_siproe.pdf.

Bundesministerium für Inneres, BMI. 2013. *„Volksbefragung 2013“. Wahlen*. Wien: Bundesministerium für Inneres. https://bundeswahlen.gv.at/2013_2/.
Bundesministerium für Landesverteidigung. 2001a. *Analyseteil Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001a*. Wien: https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/sicherheitsdoktrin.pdf.
Bundesministerium für Landesverteidigung. 2001b. *Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Analyse-Teil. Expertenentwurf Bearbeitungsstand 23.01.2001b.* Wien: https://www.bundesheer.at/download_archiv/pdfs/sidoktrin_lang.pdf.
Bundesministerium für Landesverteidigung. 2019. *Unser Heer 2030*. Wien: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/archiv/a2019/unserheer2030/pdf/zustandsbericht_unserheer2030.pdf.
Bundesverfassungsgesetz (B-VG), BGBl. I Nr. 38/1997 idF BGBl. I Nr. 35/1998 über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG 1997).
Daase, Christopher, and Julian Junk. 2012. Strategische Kultur und Sicherheitsstrategien in Deutschland. *Sicherheit und Frieden (S+F)/Security and Peace* 30(3):152–157. http://www.jstor.org/stable/24233942.
Die Presse. 2016. Verstößt Entsendung von Soldaten nach Ungarn gegen die Verfassung?. Die Presse, 28. September. https://www.diepresse.com/5093095/verstosst-entsendung-von-soldaten-nach-ungarn-gegen-die-verfassung.
Frank, Johann. 2005. Das Konzept des „aktiven Akteurs“ in der Sicherheitspolitik. In *Österreich als außen- und sicherheitspolitischer Akteur*, hrsg. von Gustav E. Gustenau, 6–9. Wien: Büro für Sicherheitspolitik. https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=203.
Frank, Johann. 2020. *Sicher. Und morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021*. Hrsg. von Republik Österreich BMLV. Wien: Direktion für Sicherheitspolitik im BMLV. https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=1074.
Gustenau, Gustav E. 2000. Die Europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – eine Herausforderung für die „Post-Neutralen“? In *Sicherheitspolitischer Dialog Österreich – Slowenien (2/00)*, hrsg. von Erich Reiter und Ernest König. Wien: Landesverteidigungsakademie (LVAk) und Büro für Sicherheitspolitik. https://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=84.
Hofbauer, Bruno Günter. 2021. Zur Militärstrategischen Lage Österreichs. *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 01(2021):3–15.
Kickert, Jan, und Philipp Charwath. 2016 Strategische Entwicklungen der UNO und Konsequenzen für die österreichische Sicherheitspolitik 2017. *Sicher. Und morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2017*, hrsg. von Republik Österreich BMLV, 232–236. Wien: Republik Österreich/Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport. https://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=8671.
Lattacher, Hermann. 2014. Österreichisches Bundesheer – Quo Vadis?. In *Werte, Waffen, Wirtschaftsmacht. Wohin steuert die EU-Friedens- und Sicherheitspolitik?*, hrsg. von Thomas Roithner, Johann Frank und Eva Huber, 113–121. Wien: Lit Verlag.
„Parlament Republik Österreich“. https://www.parlament.gv.at/, 17.06.2020. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_01344/imfname_800689.pdf.
Pleiner, Horst. 2020. Die strategisch-operativen Planungen des Bundesheeres 1955 bis 1979 und die Entwicklung seiner Führungsstruktur. *Pallasch. Zeitschrift für Militärgeschichte. Organ der Österreichischen Gesellschaft für Heereskunde* 68(1):69.
Pucher, Johann, und Johann Frank. 2012. Österreichische Sicherheitspolitik quo vadis? *Strategie und Sicherheit* 1(2012):595–630. https://doi.org/10.7767/sus.2012.2012.1.595.

Schmidl, Erwin A. 2001. *Im Dienste des Friedens. Die österreichische Teilnahme an Friedensoperationen Seit 1960*. Graz: austria medien service GmbH. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/05_df_01_schmidl.pdf.

Schmidl, Erwin A. 2020. Gefangen in Bukavu. *The Austrian Peacekeeper* 4(2020):17–21.

Stupka, Andreas und Thomas Lampersberger. 2016. Operation im Alpenvorland – Teil 3. Truppendienst, 15. November. https://www.truppendienst.com/themen/beitraege/artikel/operation-im-alpenvorland-teil-3/.

Zilk, Helmut. 2004. *Bericht der Bundesheerreformkommission. Bundesheer 2010*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/facts/management_2010/pdf/endbericht.pdf.

Generalmajor Dr. Johann Frank ist Kabinettsdirektor des Militärausschusses der Europäischen Union. Von 2020 bis 2022 leitete er das Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement an der Landesverteidigungsakademie in Wien. Davor war er von 2014 bis 2020 Verteidigungspolitischer Direktor im Bundesministerium für Landesverteidigung und Mitglied des Nationalen Sicherheitsrats. Im Rahmen seiner akademischen Tätigkeiten befasst er sich insbesondere mit Fragen der europäischen und österreichischen Sicherheitspolitik.





Medien und Außenpolitik

Moritz Moser

Zusammenfassung

Dieser Beitrag widmet sich der Frage nach dem Zustand und der Rolle des Außenpolitikjournalismus in Österreich. Dazu werden eingangs Thesen aufgestellt und in weiterer Folge überprüft, indem zunächst auf ökonomische und professionelle Voraussetzungen und Entwicklungen im österreichischen Journalismus und deren Einfluss auf die Außenpolitikressorts eingegangen wird. In weiterer Folge wird der Fokus der Auslandsberichterstattung durch die quantitative Auswertung von Medienbeiträgen untersucht, um weitere Rückschlüsse auf den Stellenwert des Auslandsjournalismus als eigenständigem Fachbereich in der österreichischen Medienlandschaft ziehen zu können.

1 Einleitung

Auslandsjournalismus versteht sich im Zusammenhang mit diesem Beitrag „als Nachrichtenproduktion über Ereignisse, die außerhalb der nationalstaatlichen Grenzen des Territoriums stattfinden, in dem die jeweilige Redaktion hauptsächlich operiert“ (Junghans und Hanitzsch 2006, 418), während sich Außenpolitikjournalismus (APO) als dessen größtes Teilgebiet mit der Berichterstattung über politisch gestaltete oder Politik gestaltende Ereignisse und Entscheidungsprozesse, die ausschließlich das Ausland

M. Moser (✉)
NEUE Vorarlberger Tageszeitung, Schwarzach in Vorarlberg, Österreich
E-Mail: moritz.moser@neue.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs,*
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_9

betreffen oder einen überwiegenden Bezug dazu aufweisen, befasst. Auf Abgrenzungsprobleme wird in weiterer Folge noch einzugehen sein (siehe Abschn. 2.2).

Forschungen zum österreichischen Auslandsjournalismus und insbesondere zum Zugang der österreichischen Medien zu außenpolitischen Berichterstattungsthemen haben bisher nur geringen Niederschlag in der Politikwissenschaft und der Publizistik gefunden. Das Forschungsfeld leidet unter einem Mangel sowohl an Primär-, als auch an Sekundärliteratur. Die Ursachen sind in der verhältnismäßig geringen Bedeutung des Qualitätsjournalismus in Österreich im Allgemeinen (Plasser und Pallaver 2017, 325; Kaltenbrunner et al. 2018, 77; Karmasin et al. 2018, 13) und im niedrigen Stellenwert des Außenpolitikjournalismus im Speziellen (siehe Kap. 1 und 2) zu suchen.

Der gegenständliche Beitrag soll den Stellenwert des Außenpolitikjournalismus in Österreich systematisch untersuchen. Für diesen Stellenwert der außenpolitischen Berichterstattung können zwei Hauptthesen aufgestellt werden, deren Untersuchung sich der Hauptteil (siehe Kap. 2 und 3) widmen wird:

1. Die Größe und der ökonomische Zustand des österreichischen Medienmarktes verursachen eine Ressourcenknappheit in den Auslandsredaktionen, die sich qualitativ und quantitativ auf die Außenpolitikberichterstattung auswirkt.
2. Außenpolitikberichterstattung findet überwiegend unter Bedachtnahme auf Inlandsbezüge statt oder beschäftigt sich unverhältnismäßig häufig mit den mehrheitlich deutschsprachigen Nachbarstaaten, insbesondere mit Deutschland, was deren Radius und eigenständige Bedeutung zusätzlich einschränkt.

Um den Mangel an wissenschaftlichen Bezugsquellen zu kompensieren, wurden für diesen Beitrag eine Befragung[1] und ein Interview[2] durchgeführt sowie Medienmeldungen[3] verschiedener Quellen ausgewertet.

[1] Die anonyme Befragung richtete sich an österreichische Außenpolitikjournalist*innen und Korrespondent*innen ausländischer Medien in Österreich. Sie beruhte auf einem vom Autor erstellten und durch den Presseclub Concordia an die österreichische Auslandsjournalistik ($n = 60$) sowie vom Verband der Auslandspresse in Wien ($n \sim 100$) an seine Mitglieder*innen versandten Onlinefragebogen. Die Feldarbeit fand iH auf die Außenpolitikjournalist*innen (Antworten: $n = 7$) zwischen dem 20. April und dem 5. Mai 2021, iH auf die Korrespondent*innen (Antworten: $n = 11$) zwischen dem 5. und 20. Mai 2021 statt. Aufgrund der durch das kleine Sample bedingten hohen Schwankungsbreiten wurden nur Ergebnisse $x \geq 6$ (Außenpolitikjournalist*innen, Schwankungsbreite 25,9 %) bzw. $x \leq 6$ (Außenpolitikjournalist*innen und Korrespondent*innen, Schwankungsbreite 21,8 %) verwendet. Antworten auf offene Fragen wurden qualitativ ausgewertet.

[2] Das qualitative Interview wurde mit einem der Korrespondenten der Neuen Zürcher Zeitung und stellvertretenden Präsidenten des Verbandes der Auslandspresse in Wien, Ivo Mijnssen, am 5. Mai 2021 geführt.

[3] Zur Methodik siehe Abschn. 2.1.

2 Auslandsjournalistische Ressourcenprobleme

Durch die Entwicklung hin zur digitalisierten Wissensgesellschaft geriet der Journalismus ab der Jahrtausendwende international zunehmend unter ökonomischen Druck, wobei sich, neben der Etablierung einer Gratiskultur im Hinblick auf die Zunahme der Onlineberichterstattung (Plasser und Pallaver 2017, 317), besonders der Verlust an Werbeeinnahmen im Printbereich negativ auswirkte (Kaltenbrunner et al. 2018, 71), aber auch ein „Rückgang bei den Auflagen und der Reichweite der Zeitungen bedingt unter anderem durch veränderte Rezeptionsgewohnheiten" (Schulten-Jaspers 2013, 104) ausgemacht werden konnte. Im österreichischen Medienmarkt trat zu diesen global auftretenden wirtschaftlichen Herausforderungen ein Digitalisierungsrückstand als nationales Spezifikum hinzu (Kaltenbrunner et al. 2018, 75).

Insbesondere den österreichischen Printmedien gelang es bisher nicht oder nur schleppend, die durch den beschriebenen Transformationsprozess bedingten Einnahmeverluste zu kompensieren. Unter anderem setzten sie vergleichsweise spät auf digitale Bezahlprodukte. So wurde mit *NZZ.at* erst 2015 das erste bundesweite Online-Medium mit Bezahlschranke gegründet, andere Medien, wie *Die Presse* in den Jahren 2016 und 2017, entwickelten erst nach und nach ähnliche Abonnementssysteme für den Onlinebereich, wobei reichweitenstarke Plattformen, wie *derstandard.at* oder *krone.at,* nach wie vor werbegetrieben agieren oder, wie im Fall von *derstandard.at,* zusätzlich auf freiwillige Bezahlmodelle setzen. Die österreichweit meistgelesene Nachrichtenplattform *orf.at*[4] hat aufgrund rechtlicher Vorgaben und der Finanzierungsstruktur des *Österreichischen Rundfunks* (ORF) keine Bezahlschranke errichtet (§§ 4a Abs 2 und 31 ORF-G).[5] Gleichzeitig ist der *ORF* mit seinem 16 Büros und 24 Mitarbeiter*innen umfassenden Korrespondentennetzwerk (ORF 2021b) der größte Anbieter von Außenpolitikberichterstattung in Österreich (ORF 2018). Der Umstand, dass das Online-Angebot des *ORF* auch Nicht-Gebührenzahler*innen kostenlos zur Verfügung steht, erzeugt eine gewisse Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten kommerzieller Anbieter wie Privatfernsehsendern, Tageszeitungen oder Zeitschriften. Dem wirkt das ORF-Gesetz nur bedingt entgegen, indem es unter anderem das Anbieten eines Nachrichtenarchivs im Internet verbietet (ORF-Gesetz, ORF-G). Die gesetzliche Vorgabe, nach der die Online-Angebote des *ORF* „in ihrer Gesamtaufmachung und -gestaltung nicht mit dem Online-Angebot von Tages- oder Wochenzeitungen oder Monatszeitschriften vergleichbar sein" (§ 4e Abs 2 ORF-G) dürfen, wirkt sich nicht wahrnehmbar auf den Informationsgehalt von *orf.at* aus.

---

[4] Mehr als die Hälfte der österreichischen Internetnutzer*innen besuchen die Seite mindestens einmal im Monat (ÖWA 2019).

[5] Die Online-Ausgabe der New York Times war bereits 2011 hinter einer paywall verschwunden, auch vergleichbare europäische Zeitungsunternehmen wie Aftenposten (2013) hatten vorher kostenpflichtige Online-Angebote entwickelt.

Die Tatsache, dass deutsche Medienkonzerne wie die *WAZ-Gruppe* und *Gruner & Jahr* Beteiligungen an österreichischen Medien halten, wird als Spezifikum des österreichischen Medienmarktes betrachtet (Plasser und Pallaver 2017, 318), hat aber darüber hinaus, abgesehen von regelmäßigen Streitigkeiten der *WAZ-Gruppe* mit den Miteigentümer*innen der *Neuen Kronen Zeitung* zu keinem nennenswerten zusätzlichen Auslandsbezug in der Berichterstattung beigetragen. Ebenso sind Beteiligungen österreichischer Medienunternehmen wie die *Styria, APA* oder *Russmedia* im Ausland zu sehen. Sie dienen ökonomischen Interessen und nicht der Intensivierung außenpolitischer Berichterstattung. Auch gehen diese Investments nicht mit redaktionellen, sondern mit infrastrukturellen Verschränkungen einher, sodass die österreichischen Medienprodukte in ihrer journalistischen Arbeit bisher nicht von Auslandsbeteiligungen ihrer Eigentümer*innen beeinflusst wurden.

Laut Plasser bestehe „am österreichischen Tageszeitungsmarkt eine duopolitische Marktdominanz der Medienkonzerne Mediaprint (Kronen Zeitung und Kurier) und der Styria Medien Gruppe (Kleine Zeitung, Die Presse, Wirtschaftsblatt)“ und kontrolliere „unter ökonomischen Vorzeichen die News-Gruppe (News, Profil, Format, Trend), durch das Magazin Profil ökonomisch mit dem Medienkonzern Mediaprint verbunden, über 90 % der Auflagen politischer Nachrichtenmagazine“ (Plasser und Pallaver 2017, 318). In dieser konzentrierten Auflistung fehlen neben dem *ORF,* auch jene starken regionalen Medienunternehmen, wie es sie insbesondere in Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg gibt.

Letztlich darf aber nicht vergessen werden, dass die genannten Unternehmen und Produkte zwar den klassischen Medienmarkt dominieren, dessen Bedeutung aber insgesamt stark abgenommen hat und weiter abnimmt. Nachdem Werbeeinnahmen aus dem Print- zunehmend in den Online-Bereich und dort vor allem an Suchmaschinenanbieter und Betreiber von sogenannten Sozialen Medien fließen, sahen sich klassische Medien in den vergangenen Jahren immer wieder zu Einsparungsmaßnahmen veranlasst (Wurnitsch 2019, 34; Kager 2001, 9).

Die österreichische Medienlandschaft weist nach mehrheitlicher Ansicht der für diesen Beitrag befragten Journalist*innen und Korrespondent*innen ($n=18$) ein, im Verhältnis zu ähnlich großen Staaten kleineres (8) oder gleich großes (6) Korrespondent*innennetzwerk auf. Der langjährige Auslandsjournalist Martin Staudinger (nunmehr *Falter,* damals *Profil*) kritisierte bei den ersten *Österreichischen Journalismustagen* 2014: „In Österreich betreiben wir eine besondere Form des Auslandsjournalismus – vom Schreibtisch aus nämlich“ (Widler 2014, 16). Für Ivo Mijnssen, den Korrespondenten der *Neuen Zürcher Zeitung* und stellvertretenden Vorsitzenden der Auslandskorrespondenten in Österreich steht „[i]n Zeiten einbrechender Erträge der Medien […] die Aussenpolitik-Berichterstattung besonders unter Druck.“ Dies zeige sich unter anderem darin, „dass Korrespondentennetze seit Jahren verkleinert oder zusammengestrichen werden.“

Einer der befragten österreichischen Journalisten beklagte, dass budgetäre Kürzungen Auslandsaufenthalte immer seltener möglich machten: „Übrig bleibt der ORF als

Instanz mit seinen Korrespondenten und meist eine Schar freier Journalisten für Qualitätszeitungen". Der Rückgriff auf freie Journalist*innen wirft in weiterer Folge Prekarisierungsprobleme auf, zumal „Zeilen- und Seitenhonorare für Beiträge, etwa auch in den führenden österreichischen Nachrichtenmagazinen, seit 30 Jahren nicht erhöht oder sogar gesenkt worden sind" (Kaltenbrunner et al. 2018, 23).

Die angespannte ökonomische Situation und die damit einhergehenden Finanzierungsprobleme beim Qualitätsjournalismus (Kaltenbrunner et al. 2018, 76) treffen den österreichischen Außenpolitikjournalismus vergleichsweise härter als andere Ressortbereiche. Die Befragung der Auslandsjournalist*innen ergab zunächst nur eine Tendenz für diese Annahme, die aber aufgrund der Sample-Größe nicht als stichhaltig angesehen werden konnte.[6] Die budgetäre Randlage ergibt sich jedoch aus der redaktionellen. Zwei Journalisten beklagten auf eine offene Frage nach Mängeln im Außenpolitikjournalismus den fehlenden Rückhalt in den Chefredaktionen. Generell wurde die Bedeutung des Feldes als niedrig eingestuft.[7] Auch Mijnssen spricht der Auslandsberichterstattung in Österreich „einen eher kleinen Stellenwert" zu. Einer der befragten ausländischen Korrespondenten[8] in Österreich kritisierte, dass selbst wichtige Medien „außenpolitisch schlecht ausgestattet" seien. Reportagen vor Ort erzeugen einen höheren Kosten- und Zeitaufwand als im Inland. Im Fall der Krisen- und Kriegsberichterstattung treten teilweise hohe finanzielle Aufwände für Sicherheitsmaßnahmen hinzu, die die budgetären Kapazitäten insbesondere kleinerer Medienunternehmen übersteigen können (Kahlweit 2020).

Gleichzeitig muss bedacht werden, dass die außenpolitische Ressourcenausstattung der einzelnen Medien nach Ansicht aller befragten österreichischen Auslandsjournalisten unterschiedlich bis sehr unterschiedlich ausfällt. Mijnssen nennt als Positivbeispiele den ORF und die „Presse, die in der Lage ist, auslandspolitische Schwerpunkte zu setzen […] weniger Der Standard". Koltermann (2018, 162) sieht die Bedeutung von fest stationierten Korrespondenten generell im Abnehmen begriffen und führt dies auf „Veränderungen in der Medienlandschaft" seit der Jahrtausendwende zurück. International

[6] Auf die Aussage „Von Einsparungsmaßnahmen sind APO-Redaktionen häufig stärker betroffen als andere Medienbereiche." antworteten vier von sieben befragten Journalisten mit „weiß nicht", drei mit „stimmt".

[7] Von den Journalist*innen und Korrespondent*innen (n = 18) gaben auf die Frage „Wie stark korreliert die Bedeutung der Außenpolitikberichterstattung mit der Bedeutung der Außenpolitik in Österreich?" sechs an, Berichterstattung und Außenpolitik wären jeweils unbedeutend, fünf waren der Ansicht, die Berichterstattung sei unbedeutender als die Außenpolitik, drei sahen die Berichterstattung als bedeutender an, je zwei hielten beides für bedeutend oder antworteten mit „weiß nicht".

[8] Die anonyme Befragung fand nach Aussonderung der Antworten der österreichischen Auslandsjournalist*innen mit demselben Fragebogen statt und wurde vom Verband der Auslandskorrespondenten in Österreich an seine Mitglieder verschickt. Die Feldarbeit lief zwischen dem 5. und 20. Mai 2021.

hat der Auslandsjournalismus unter anderem deshalb mit erhöhtem ökonomischem Druck zu kämpfen, weil Werbekunden zumindest im Bereich der TV-Berichterstattung durch die Nähe zu oft krisenhaften außenpolitischen Themen abgeschreckt werden (Heywood 2017, 26).

3 Außenpolitische Schrebergartenperspektive?

3.1 Eine quantitative Perspektive

Auch wenn Status und Entwicklung des österreichischen Auslandsjournalismus im Allgemeinen und des Außenpolitikjournalismus im Besonderen nicht unabhängig von den angeführten ökonomischen Veränderungen betrachtet werden können, spricht bei intensiverer Betrachtung doch vieles für multifaktorielle Ursachen für ihren verhältnismäßig geringen Stellenwert in der Medienlandschaft.

Staudinger wandte sich 2014 gegen eine Einengung der Stellenwertproblematik auf rein ökonomische Ursachen. Im österreichischen Auslandsjournalismus gebe es vielmehr „zu wenig Fachkenntnis und zu viel Pauschalreisementalität, zu wenig Recherche und zu viel Meinung" (Widler 2014, 16). Einer der befragten Korrespondent*innen vertrat eine ähnliche Auffassung, indem er angab, dem österreichischen Außenpolitikjournalismus mangle es „an Geld, mehr aber noch am Interesse. Experten sind kaum gefragt, das Know-how ist zu gering." Mangelnde Professionalisierung, wenn auch nicht spezifisch auf die Auslandsberichterstattung bezogen, wird auch in der Forschung als Kritik an der österreichischen Medienlandschaft vorgebracht, weswegen sie zum Teil in das mediterrane oder „Polarized Pluralist Model" der Mediensysteme eingeordnet bzw. als Übergangsbeispiel zum qualitativ differenzierteren „Democratic Corporatist Modell" angesehen wird (Karmasin et al. 2018, 7, 9, 13). Letztlich verfügen nur 33 % der österreichischen Journalist*innen über einen akademischen Abschluss. (Karmasin et al. 2018, 9). Dieses verhältnismäßig niedrige Qualifikationsprofil des österreichischen Journalismus steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zum Anforderungsprofil an Auslandsjournalist*innen und insbesondere Auslandskorrespondent*innen, die international im Durchschnitt erfahrener und besser gebildet sind als ihre Kollegen im Inland (Junghans und Hanitzsch 2006, 415).

Darüber hinaus korrespondiert die Bedeutung der Außenpolitikjournalismus in den Redaktionen mit der Aufmerksamkeit, die der Außenpolitik durch die österreichischen Bundesregierungen der letzten Jahrzehnte beigemessen wird. Vier der sechs seit der Jahrtausendwende ernannten Ressortverantwortlichen stammten aus dem diplomatischen Dienst und wurden, wenn auch parteipolitisch punziert, als Expert*innen präsentiert (Salzburger Nachrichten 2017; BMEIA 2019). Zudem war seit dem Jahr 2000 kein Außenminister oder Außenministerin länger als fünf Jahre im Amt. Zwei Außenminister, Michael Spindelegger (ÖVP) und Sebastian Kurz (ÖVP) wurden während ihrer Amtszeit Parteichefs und strebten daher andere Ämter an. Spindelegger wechselte ins

Finanzministerium, während Kurz nach einer Neuwahl zum Bundeskanzler ernannt wurde. Besonders Kurz vermochte das Amt und die damit verbundene Kommunikation zur innenpolitischen Profilierung, insbesondere im Hinblick auf seine Migrationspolitik, zu nutzen. Die Ressourcenschwäche des Außenpolitikjournalismus stellte sich dabei aus politischer Perspektive als Vorteil heraus. So nutzte Kurz einen Besuch in Malta 2017 zur Inszenierung seiner Flüchtlingspolitik und besuchte ein Boot der maltesischen Küstenwache, das vorab als Frontex-Schiff avisiert worden war, das das Außenministerium vergeblich für einen Fototermin zu organisieren versucht hatte (Moser 2017). Der Außenminister erhielt dennoch eine breite Vorab- und Nachberichterstattung über den geplanten Besuch auf dem Frontex-Schiff. So berichtete etwa die *Presse* am 24. März unter der Überschrift „Kurz:‚Der NGO-Wahnsinn muss beendet werden'" (Presse 2017) fälschlich, Kurz habe „ein für die EU-Grenzschutzagentur Frontex eingesetztes Schiff der maltesischen Küstenwache" bestiegen. Zu diesem Zeitpunkt waren alle Frontex-Schiffe auf See (Moser 2017).

3.2 Methodik und Erwägungen

Neben wirtschaftlichen Aspekten könnte auch die, in der eingangs aufgestellten zweiten These vermutete, Einengung der Außenpolitikberichterstattung auf Themen mit Bezug zu Österreich oder zur deutschen Innenpolitik zu einer verminderten Wahrnehmung als selbständiger Fachbereich im Journalismus und somit zu einem niedrigen Stellenwert beitragen. Gleichzeitig würde durch ein mediales Verweilen im politischen Schrebergarten der österreichischen Innenpolitik und ihres nachbarschaftlichen Umfeldes die Berichterstattung zu globalen Themen hintangestellt oder verdrängt.

Um im Zuge der Überprüfung dieser These die Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitikberichterstattung zu bewerten, wurde eine Referenzgruppe aus auflagestarken Qualitäts- und Boulevardzeitungen sowie -zeitschriften gebildet und über den APA Onlinemanager (AOM)[9] der *Austria Presse Agentur* (APA) ausgewertet.[10] In diesem sind österreichische und internationale Medienmeldungen der vergangenen Jahre gesammelt oder einzeln abrufbar. Zunächst wurden die Häufigkeit der Erwähnung der einzelnen österreichischen Nachbarstaaten für einen zehnjährigen Zeitraum[11] untersucht. Zum Vergleich wurden die Meldungen des APA-Basisdienstes, die das tägliche

[9] www.aomweb.apa.at.

[10] Ausgewertet wurden alle im AOM eingespeisten Meldungen von Der Standard, Die Presse, Heute, Kleine Zeitung, Kronen Zeitung, Kurier, News und Profil. Die ebenfalls auflagenstarke Boulevardzeitung „Österreich" speist ihre Meldungen nur bedingt ein und wurde daher nicht ins Sample aufgenommen.

[11] Die Auswertung umfasste alle zwischen dem 1. Jänner 2011 und dem 31. Dezember 2020 datierten Meldungen (n = 6.577.374). Die Daten wurden am 26. Mai 2021 erhoben.

Nachrichtengeschehen für die APA-Gesellschafter abdecken, für denselben Zeitraum ausgewertet.[12]

Da es bei den vorgenannten quantitativen Auswertungen zwangsläufig zu Überschneidungen zwischen der außenpolitischen Berichterstattung und den Meldungen anderer Ressorts kommt, wurden als Kontrollgruppe die Meldungen des APA-Auslandsressorts[13] im Rahmen des APA-Basisdienstes separat ausgewiesen (siehe Abb. 2). Dadurch war es möglich, einen Vergleich zwischen allgemeiner und außenpolitischer Berichterstattung anzustellen.

Um zusätzlich die politische Berichterstattungsdichte für bestimmte Staaten messen zu können, wurden all jene Meldungen für das Jahr 2020[14] untersucht, die die Namen der jeweiligen Staats- und Regierungsspitzen enthielten. Um ein globales Bezugssystem zu schaffen, wurde zudem die Erwähnungsdichte bei ausgewählten Staaten außerhalb Europas untersucht. Im Fall Deutschlands kamen zur Thesenüberprüfung weitere Spitzenpolitiker hinzu. Für diese Vorgehensweise spricht die herausragende Stellung, die politische Führungspersönlichkeiten in der Auslandsberichterstattung einnehmen. Bei der Auswahl wurde auf das verfassungsrechtliche Machtgefüge von parlamentarischen, präsidentiellen und semipräsidentiellen Systemen Rücksicht genommen.

Die Ergebnisse legen den wenig überraschenden Schluss nahe, dass populistische oder durch ihre Aussagen polarisierende Politiker häufiger zum Gegenstand internationaler, im Untersuchungsfall österreichischer Berichterstattung werden. So wies die Suche nach dem ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump[15] im Vergleichszeitraum 5723 Meldungen aus, fast dreimal so viele wie für die damalige deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU), (1995). Auch der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán (713) wurde im beispielhaften Vergleich mit seinem damaligen italienischen Amtskollegen Giuseppe Conte (455) deutlich häufiger in Meldungen der Referenzgruppe erwähnt.

Bei der Bewertung der Ergebnisse ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Berichterstattung zu außenpolitischen Großereignissen, wie der US-amerikanischen Präsidentschaftswahl oder prozessualen Dauerthemen, wie dem Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union, zu einer gehäuften Nennung der involvierten Spitzenpolitiker*innen führte. So wies auch der britische Premierminister Borris Johnson (1455) einen verhältnismäßig hohen Wert an Nennungen aus, der sich ohne qualitative Auswertung aber nicht seinem kontroversen Auftreten und/oder dem Thema Brexit zuordnen lässt.

---

[12] Die Auswertung umfasste alle zwischen dem 1. Jänner 2011 und dem 31. Dezember 2020 datierten Meldungen (n = 1.708.420). Die Daten wurden am 27. Mai 2021 erhoben.

[13] Die Auswertung umfasste alle zwischen dem 1. Jänner 2011 und dem 31. Dezember 2020 datierten Meldungen (n = 536.232). Die Daten wurden am 27. Mai 2021 erhoben.

[14] Die Auswertung umfasste alle zwischen dem 1. Jänner und dem 31. Dezember 2020 datierten Meldungen (n = 587.791). Die Daten wurden am 20. Mai 2021 erhoben.

[15] Gesucht wurde jeweils der exakte Begriff, also die konsekutive Nennung von Vor- und Nachnamen.

3.3 Ergebnisse

Die Untersuchung der Erwähnungen der österreichischen Nachbarstaaten in der Referenzgruppe zeigte über einen zehnjährigen Zeitraum[16] hinweg einen deutlichen Überhang zugunsten der mehrheitlich deutschsprachigen Nachbarn. So wurde beispielsweise die Schweiz in 138.081 Meldungen und damit häufiger erwähnt als Tschechien (40.801)[17], die Slowakei (29.552) und Ungarn (67.095) zusammengenommen. Italien, als zweitbevölkerungsreichstes Nachbarland und wichtiger Handelspartner bildet hier die einzige substanzielle Ausnahme. Auf Deutschland (279.669), die Schweiz und Liechtenstein (15.155) entfielen insgesamt 56,3 % aller Suchergebnisse, die die Namen von österreichischen Nachbarstaaten enthielten. Der Suchbegriff „Österreich" schien im Vergleichszeitraum etwa 6,6 Mio. Mal auf und belegt den zu erwartenden Überhang an Inlandsberichterstattung bzw. Auslandsmeldungen mit Inlandsbezug (Abb. 1).

Eine im Vergleich zu den Nachbarstaaten leicht gehäufte Erwähnung Sloweniens und Ungarns ließ sich durch die gesonderte Auswertung des Jahres 2015, in dem diese Staaten im Fokus der Migrations- und Fluchtbewegung standen, nicht vollständig erklären.[18] Die Häufung trat aber bei der zusätzlichen Auswertung der Meldungen des APA-Basisdienstes nicht auf.

In den Meldungen des APA-Basisdienstes, die als Nachrichtenmeldungen in viele österreichische Medien Eingang finden und sich daher zumindest teilweise mit den Meldungen der Referenzgruppe decken, spielte die Deutschlandberichterstattung eine noch größere Rolle. Während 36,4 % der Meldungen der Referenzgruppenmedien, in denen österreichische Nachbarstaaten erwähnt wurden, Deutschland betrafen, waren es beim APA-Basisdienst 52,3 %. Damit war dieses Nachbarland im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Bedeutung – 30,5 % der österreichischen Exporte gingen 2020 nach Deutschland, 35 % der Importe stammten von dort (WKO 2021, 1–2) – bei beiden Untersuchungen überrepräsentiert. Bei den Meldungen des APA-Basisdienstes bestand der Überhang auch im Vergleich zur Bevölkerungszahl. In Deutschland leben etwa 46,3 % der Einwohner aller österreichischen Nachbarstaaten. Bemerkenswert erscheint auch, dass sich die Reihenfolge der meisterwähnten Nachbarstaaten in beiden Untersuchungen nahezu deckt. Nur Tschechien kam in den Meldungen des APA-Basisdienstes im Verhältnis zu Slowenien häufiger vor als in Meldungen der Referenzgruppe.

Die Kontrollgruppe mit Meldungen, die ausschließlich aus dem Außenpolitikressort der *APA* stammten, brachte, bei einer naturgemäß niedrigeren Fallzahl, ähnliche Ergebnisse. Auch hier wurde Deutschland (133,046) deutlich häufiger als das zweitgereihte

---

[16] Die Auswertung umfasste alle zwischen dem 1. Jänner 2011 und dem 31. Dezember 2020 datierten Meldungen (n = 6.577.374). Die Daten wurden am 26. Mai 2021 erhoben.

[17] Gezählt wurden die Nennungen „Tschechien" und „Tschechische Republik" mit Wortstammsuche.

[18] In beiden Fällen entfielen 11,3 % der Meldungen der Dekade auf das Jahr 2015.

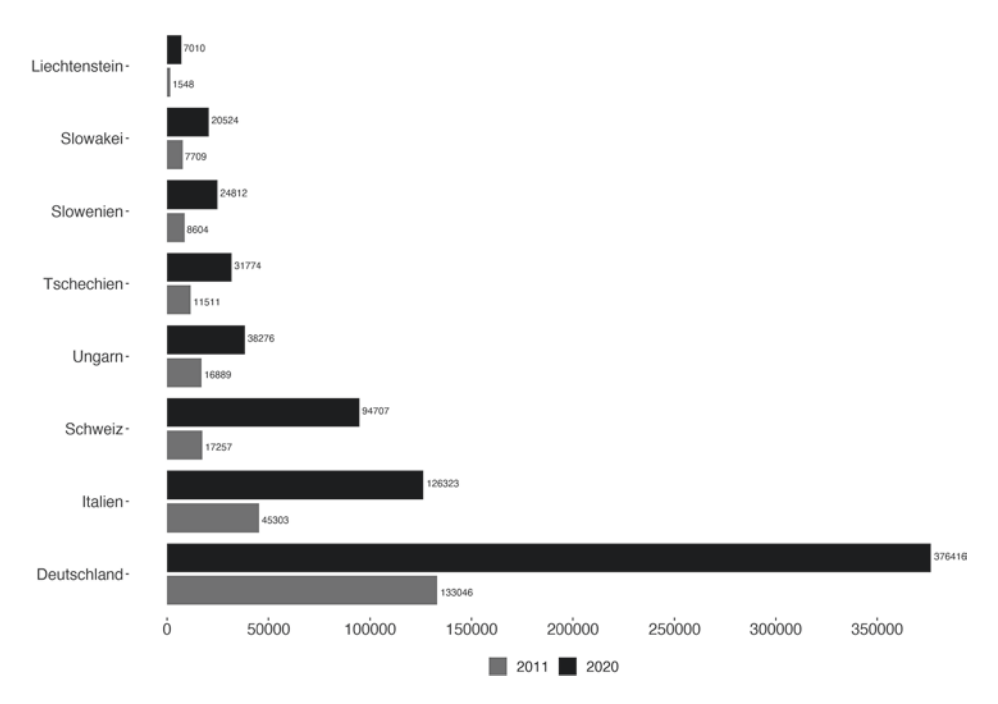


Abb. 1 Häufigkeit der Erwähnung der österreichischen Nachbarstaaten in Meldungen der Referenzgruppe von 2011 bis 2020, Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten aus dem APA Online Manager. (Anm.: y-Achse = Zahl der Suchtreffer, x-Achse = Staat; Daten erhoben am 26. Mai 2021; bei Tschechien wurde der Suchbegriff „Tschechische Republik" inklusive der Ergebnisse der Wortstammsuche einbezogen)

Italien (45.303) und insgesamt öfter genannt als alle anderen Nachbarstaaten zusammen (siehe Abb. 2). Dies lässt den Schluss zu, dass der festgestellte Berichterstattungs-Bias trotz der, insbesondere bei der Referenzgruppe gegebenen Abgrenzungsprobleme zu anderen Ressorts, auch für den Bereich der Außenpolitikberichterstattung als gegeben angesehen werden kann.

Von den österreichischen Parteien kam die ÖVP (3633) 2020 als Koalitionspartner, dem das Außenministerium zuzurechnen war, gehäuft in außenpolitischen Meldungen des APA-Basisdienstes vor, während die SPÖ (1003) ein, für eine Oppositionspartei hohes Niveau halten konnte, und bei der FPÖ (565) und NEOS (439) eine verhältnismäßig geringe Relevanz in der außenpolitischen Berichterstattung festgestellt werden konnte. Die Nennung der Grünen war aufgrund der vielfältigen grammatikalischen Varianten ihres Parteinamens, international gleichlautender Parteibezeichnungen und der mangelnden Abgrenzbarkeit zu bloßen Farbbezeichnungen nicht gesichert zu erheben.

Weitere Auswertungen belegten einen ausgeprägten Bias in der Berichterstattung der ausgewählten Printmedien im Hinblick auf den globalen Norden und die westliche

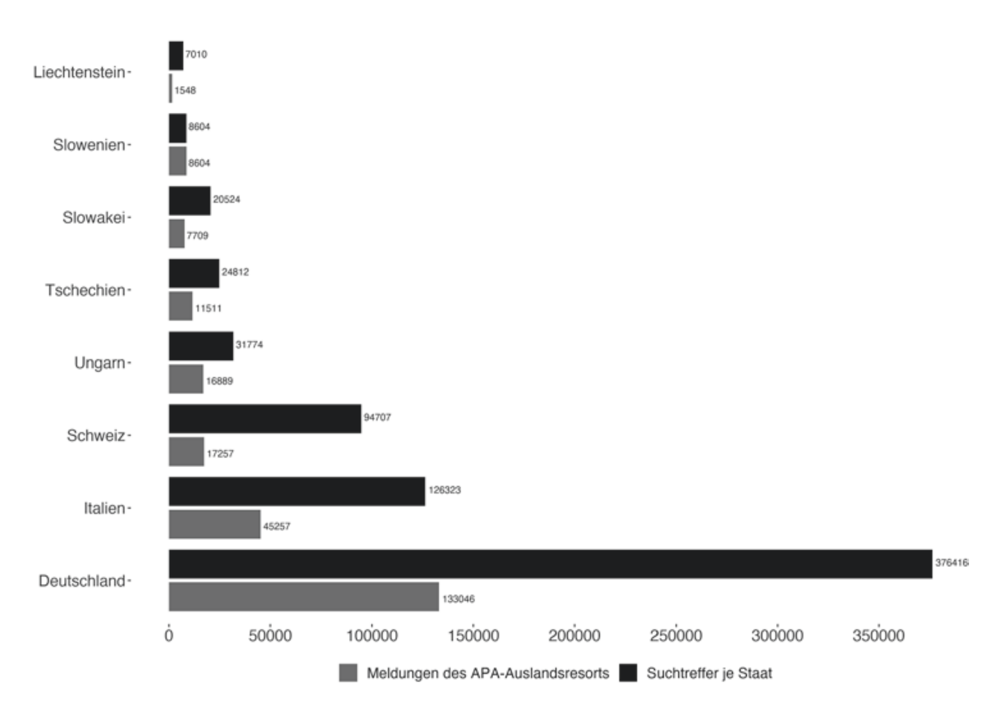


Abb. 2 Häufigkeit der Erwähnung der österreichischen Nachbarstaaten in Meldungen des APA-Basisdienstes von 2011 bis 2020, Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten aus dem APA Online Manager. (Anm.: y-Achse = Zahl der Suchtreffer, x-Achse = Suchtreffer je Staat in allen Meldungen (schwarze Balken) und in Meldungen des APA-Auslandsressorts (dunkelgraue Balken); Daten erhoben am 27. Mai 2021; bei Tschechien wurde der Suchbegriff „Tschechische Republik" inklusive der Ergebnisse der Wortstammsuche einbezogen)

Hemisphäre, insbesondere die Europäische Union und Nordamerika. Während die Vereinigten Staaten[19] (257.348) in der Referenzgruppe zwischen 2011 und 2020 vergleichsweise sehr und Russland (99.956) relativ häufig erwähnt wurden, wurden andere Staaten wie China (83.787) oder Indien (32.799) im Vergleich zu ihrer Wirtschaftskraft und Bevölkerung seltener genannt. Andere bevölkerungsreiche Staaten des globalen Südens wie Nigeria (9546), Bangladesch (3359) oder Indonesien (6198) erhielten im Untersuchungszeitraum nur wenig mediale Aufmerksamkeit.

Dieses Bild wiederholte sich bei der Auswertung der Erwähnungen von Spitzenpolitikern in den Medien der Referenzgruppe für das Jahr 2020. So wurden der chinesische Staatspräsident Xi Jinping (390) und der indische Ministerpräsident Narendra Modi (54) im Verhältnis zur Größe und internationalen Bedeutung ihrer beiden Staaten nur selten erwähnt. Auch der international immer wieder für Kontroversen

[19] Gezählt wurden die Nennungen „USA" und „Vereinigte Staaten" mit Wortstammsuche.

sorgende brasilianische Staatspräsident Jair Bolsonaro (253) kam seltener vor als beispielsweise der deutsche Innenminister Horst Seehofer (294).

Im Rahmen der Auswertung war insgesamt ein erhebliches Ungleichgewicht in der österreichischen Auslandsberichterstattung zugunsten politischer Proponenten aus Deutschland festzustellen, den man mit dem Schlagwort Schrebergartenperspektive beschreiben könnte. So wurde unter anderem auch der deutsche Außenminister Heiko Maas (944) 2020 in Meldungen des APA-Basisdienstes im Vergleich zu seinem österreichischen Amtskollegen Alexander Schallenberg (1309) häufig erwähnt. Der Korrespondent eines ausländischen Mediums in Österreich konstatierte im Rahmen der Befragung, die Welt werde hierzulande „stark durch die österreichische Brille gesehen. Deutschland wird zu wichtig genommen." Ivo Mijnssen fällt „der starke Fokus auf EU-Themen und die unmittelbaren Nachbarländer auf" (Abb. 3).

Für die Annahme einer vorwiegend nach Deutschland orientierten Auslandsberichterstattung des österreichischen Journalismus spricht auch, dass der bayerische Ministerpräsident Markus Söder (CSU), (512) im Vergleichszeitraum häufiger in Meldungen der ausgewählten Medien vorkam, als die Regierungschefs Tschechiens, der Slowakei, Sloweniens und Liechtensteins sowie die Schweizer Bundespräsidentin zusammengerechnet. Darüber hinaus wiesen die Meldungen mit Nennung Söders einen besonders hohen Grad an inhaltlicher Tiefe auf, da sein Name in mehr als der Hälfte der Fälle (226) auch als Schlagwortfolge gesetzt wurde. Solche Beschlagwortungen verweisen im AOM auf Meldungen mit inhaltlichem Schwerpunkt zum Suchbegriff.

Gleichzeitig dürften sich die ausgewählten Medien bei Erwähnungen des bayerischen Ministerpräsidenten, im Gegensatz zu anderen Nachbarstaaten, öfter über innenpolitische Vorgänge ohne Österreichbezug berichtet haben. Darauf deutet zumindest das gehäufte Vorkommen der Schlagwortfolge „Angela Merkel" (142) in Artikeln, in denen auch Markus Söder genannt wird, hin. Der Name des österreichischen Bundeskanzlers Sebastian Kurz (96) folgt als Schlagwortreihe bei Meldungen mit der Nennung Söders damit erst nach jenem Merkels. Das ist insofern bemerkenswert, als dass Kurz Name ansonsten mit nur einer weiteren Ausnahme[20] direkt nach jenem des jeweiligen Regierungschefs jedes Nachbarstaates bzw. der Schweizer Bundespräsidentin als Schlagwortfolge zu Meldungen aufgeführt wird, in denen die betreffenden Personen vorkommen. In Meldungen, in denen der bayerische Ministerpräsident 2020 genannt wurde, ging es also verhältnismäßig seltener auch um den österreichischen Kanzler, als in Meldungen in denen Staats- und Regierungsspitzen anderer Nachbarstaaten vorkamen. Zwar dürften die Pandemie und deren Folgen einen Einfluss auf die häufige Nennung Söders gehabt haben, so stieg die Zahl seiner Nennungen in der Referenzgruppe von 217 im Jahr 2019 auf die genannten 512 Fälle im Folgejahr, allerdings war Söder 2018

[20] Der bis zum 21. März 2020 amtierende slowakische Ministerpräsident Peter Pellegrini wurde zwölf mal in Artikeln genannt, die mit seinem Vorgänger Robert Fico beschlagwortet waren, sieben mal in solchen, die die Schlagwortfolge Sebastian Kurz enthielten.

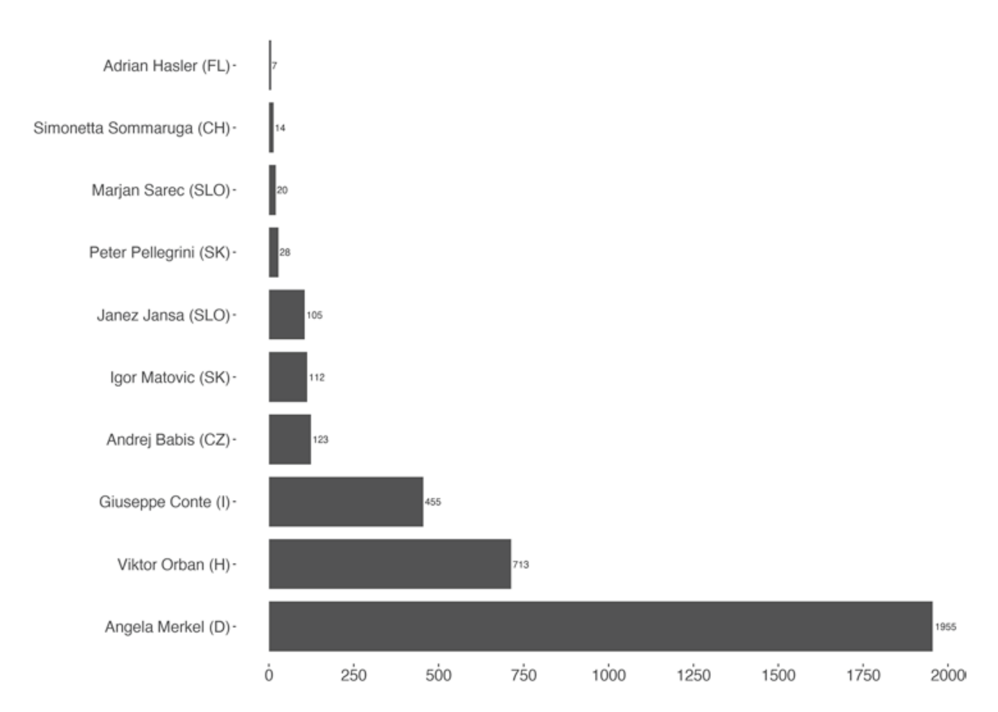


Abb. 3 Erwähnungen von Spitzenpolitikern in den Medien im Jahr 2020. (Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten aus dem APA Online Manager) () Anm.: y-Achse = Zahl der Suchtreffer, x-Achse = Namen der gesuchten Personen; Daten erhoben am 20. Mai 2021. Die Schweizer Bundespräsidentin des Jahres 2020 Simonetta Sommaruga war nur prima inter pares, nicht Regierungschefin im engeren Sinne. Auch weist das Politische System der Schweiz eine vergleichsweise geringe Hinwendung auf Spitzenpolitiker auf, was die Diskrepanz zu den Erwähnungen des Nachbarstaates selbst erklärt. Die Schreibweisen Orban, Babis, Matovic Jansa und Sarec wurden für die Auswertung mitberücksichtigt

immerhin 498-mal genannt worden und die Debatte um den CDU-Vorsitz wurde 2020 deutlich häufiger mit Söder beschlagwortet als COVID-19-relevante Themen.

Dennoch ließ sich eine Häufung von Österreichperspektiven, wenn auch nicht prävalent, so doch deutlich in Meldungen mit Deutschlandbezug belegen. Von insgesamt 1955 Meldungen, die den Namen der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel enthielten, wurden 833 Beiträge aufgrund des näheren Zusammenhanges mit ihrer Person auch mit „Angela Merkel“ beschlagwortet. Bei immerhin mehr als der Hälfte dieser Meldungen (444) verwies der Schlagwortfilter auch auf den österreichischen Bundeskanzler Sebastian Kurz, gefolgt vom französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron (146) und Donald Trump (92). Meldungen, die sich Angela Merkel eingehend widmeten, betrafen 2020 damit fast fünfmal häufiger den österreichischen Bundeskanzler als den US-amerikanischen Präsidenten.

Selbst bei Beschlagwortungen mit Donald Trump (3716) – also solchen Meldungen, die nicht nur seinen vollen Namen enthielten, sondern sich eingehender mit dem ehe-

maligen US-Präsidenten befassten – lag Sebastian Kurz (224) im Vergleichszeitraum an dritter Stelle der gleichzeitig markierten Persönlichkeiten, knapp hinter dem ehemaligen US-Präsidenten Barack Obama (229) und noch vor dem demokratischen Präsidentschaftsbewerber Bernie Sanders (171).

Dass auch bei allen Meldungen, die 2020 in der Referenzgruppe zum Suchbegriff „Deutschland" (21.207) ausgewiesen wurden, Sebastian Kurz (1002) deutlich häufiger als Schlagwortfolge aufschien als Angela Merkel (594), zeigt wie stark die Berichterstattung im österreichischen Journalismus mit dem größten Nachbarstaat verknüpft wird. Gleichzeitig zeigt eine Auswertung der Berichterstattung über die Regierungsspitzen der übrigen österreichischen Nachbarstaaten, dass Österreichbezüge auch hier dominieren: Von 49 mit dem Namen des tschechischen Ministerpräsidenten Andrej Babiš[21] beschlagworteten Meldungen erfolgten 24 bei gleichzeitiger Beschlagwortung mit dem Namen des österreichischen Bundeskanzlers Sebastian Kurz. In den 407 Meldungen, in denen den ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán[22] als Schlagwortfiltertreffer aufschien, fand sich auch Kurz 108-mal wieder.

Bestimmte außenpolitische Ereignisse, wie die Gespräche über das iranische Atomprogramm in Wien, erweckten aufgrund ihres Österreichbezugs ein erhöhtes mediales Interesse. In der Referenzgruppe finden sich immerhin 2536 Meldungen zum Suchbegriff „Iran" für das Jahr 2020 im APA-Onlinemanager, wobei 401 mit Wien und 400 mit Teheran als Ortsangabe beschlagwortet waren.

Die Dominanz inländischer Bezugspunkte im Auslandsjournalismus mag in Österreich besonders ausgeprägt sein, ist jedoch international verbreitet. Eine von Emma Heywood durchgeführte Studie zur außenpolitischen Konfliktberichterstattung der Nachrichtensendungen *News at Ten* (BBC, Vereinigtes Königreich), *20 Heures* (France 2, Frankreich) und *Vremya* (Pervy kanal, Russland) legt nahe, dass auch diese einen erheblichen Bias in ihrer Auslandsberichterstattung an den Tag legten. Die Inhalte konzentrierten sich im Zusammenhang mit internationalen Konflikten etwa auf britische Auslandseinsätze oder Bemühungen der französischen Diplomatie (Heywood 2017, 25–44). Diese Ergebnisse legen eine international vergleichbare Wechselwirkung zwischen der Bedeutung von Außenpolitik und Außenpolitikberichterstattung nahe. Nicole Gysin gelangte in ihrer Befragung von 54 Korrespondenten Deutschschweizer Printmedien zwar zu dem Ergebnis, dass diese in ihrer Berichterstattung die Schweizer Außenpolitik weitgehend ignorierten (Junghans und Hanitzsch 2006, 413), dies mag aber auch auf Ressortzuständigkeiten innerhalb der Schweizer Medien sowie die Tatsache zurückzuführen sein, dass die Neue Zürcher Zeitung laut Mijnssen als einziges Schweizer Printmedium „mit einem richtigen eigenen Korrespondentenpool" aufwarten kann und Schweizer Perspektiven auf internationale Berichterstattungsthemen dort vorwiegend von Journalisten in der Schweizer Redaktion verarbeitet werden.

[21] Berücksichtigt wurden die Schreibweisen Babiš und Babis.

[22] Berücksichtigt wurden die Schreibweisen Orbán und Orban.

Eine weitere Auswertung spricht dafür, dass die Außenpolitik der Republik Österreich, in der außenpolitischen Berichterstattung im Sinne einer „public diplomacy" nur eine untergeordnete Rolle spielt. So fanden sich im APA-Basisdienst zwischen 2011 und 2020 nur 262 Meldungen mit der Suchwortfolge „österreichische Außenpolitik", wobei die grammatikalischen Varianten durch die Wortstammsuche miterfasst wurden. In den Medien der Referenzgruppe ergab die diesbezügliche Suche 420 Treffer, wobei die Mehrheit davon auf Meldungen der beiden Qualitätszeitungen *Die Presse* (156) und *Der Standard* (93) entfiel. Die „Außenpolitik Österreichs" wurde in der Referenzgruppe im Zehnjahreszeitraum 43-mal, im APA-Basisdienst gar nur 22-mal erwähnt.

Dieser Zustand deckt sich mit den bereits in einer 2010 von der Plattform *Wikileaks* veröffentlichten Depesche der US-amerikanischen Diplomatie gemachten Einordnungen zur österreichischen Außenpolitik. Dieser wurde darin ein „lack of a long-term goal" sowie „popular isolationism" (Wikileaks 2010) attestiert. Der auflagestärksten österreichischen Tageszeitung, der *Kronen Zeitung,* wurde darin ebenfalls vorgeworfen, isolationistische Positionen zu vertreten. Die herrschenden Vorstellungen über das Wesen der österreichischen Neutralität begünstigten überdies solche Einstellungen auch in der Bevölkerung (Wikileaks 2010).

Das Ergebnis der Auswertung der Medienmeldungen deckt sich letztlich mit der Wahrnehmung der sieben befragten österreichischen Außenpolitikjournalist*innen von denen niemand angab, die Außenpolitikberichterstattung nehme in Österreich einen verhältnismäßig hohen Stellenwert ein.[23] Gleichzeitig waren sechs der Meinung, die Bedeutung der Außenpolitikberichterstattung in Österreich habe abgenommen.[24]

4 Resümee

Unter den befragten Auslandsjournalist*innen scheint Konsens darüber zu bestehen, dass entweder ein weitgehendes öffentliches Desinteresse an außenpolitischen Themen existiert oder von Entscheidungsträger*innen innerhalb der Redaktionen als existent angenommen wird. Während einer der Befragten darauf beharrt, dass das von Chefredakteur*innen oder Programmmachenden geltend gemachte Desinteresse der österreichischen Öffentlichkeit so nicht bestehe,[25] gibt ein anderer zu bedenken, dass man im Bereich der Außenpolitikberichterstattung im Online-Bereich nicht nur auf Zugriffe

[23] Fünf Befragte sahen einen im internationalen Vergleich niedrigen, zwei einen mittleren Stellenwert.

[24] Eine Person antwortete mit „weiß nicht".

[25] Antwort auf die offene Frage „Was fehlt ihrer Meinung nach dem Außenpolitikjournalismus in Österreich?": „Verständnis seitens der Chefredkateure [sic] oder Programmmacher. Es wird vermutet, ‚das interessiert die Leute nicht'. Was so nicht stimmt…"

setzen dürfe.[26] Gerade die Klick-Getriebenheit von Online-Medien dürfte den Fokus der Auslandsberichterstattung in Zukunft noch stärker auf Themen lenken, die die Leser*innen emotional ansprechen und zum Öffnen der Nachrichtenseite bewegen. Dabei ist es leichter einen persönlichen Bezug zu Geschichten herzustellen, die mit dem eigenen Lebensumfeld, dem eigenen Land, im Zusammenhang stehen. Heywood spricht treffend vom „need for the foreign event to have a domestic link" (Heywood 2017, 26). Dieser Zusammenhang ist für den Auslandsjournalismus in Staaten, die sich aufgrund ihrer Größe und militärischen oder wirtschaftlichen Bedeutung international großflächiger engagieren als Österreich, sicherlich leichter herzustellen. Gleichzeitig bietet die österreichische Außenpolitik aber auch kein strategisches Konzept, an dem sich der Journalismus berichterstattend orientieren könnte.

Die ökonomische Krise der Medienbranche hat zur weiteren Prekarisierung insbesondere des Außenpolitikjournalismus beigetragen, den einer der befragten Journalist*innen als redaktionelles „Stiefkind" bezeichnet und dem Mijnssen einen „eher kleinen Stellenwert" beimisst. Die hohe Konzentration (Karmasin et al. 2018, 13) und der verzerrte Wettbewerb (siehe Kap. 1) am österreichischen Medienmarkt lassen außerdem wenig Raum für alternative Angebote. Hinzu kommt, dass selbst der im geringeren Ausmaß wettberwerbsgetriebene *ORF* sein außenpolitisches Produkt *Weltjournal* nur in der Randzeit ab 22:30 oder 23:00 Uhr und das Zusatzmagazin *Weltjournal*+erst anschließend sendet, während beispielsweise das innenpolitische Magazin *ORF Report* ab 21:05 Uhr ausgestrahlt wird. Bedingt durch die Sendezeit erreichte das *Weltjournal* 2020 im Schnitt zwar 19 % Marktanteil aber nur 360.000 Zuseher, während der *ORF Report* mit 18 % Anteil auf 569.000 kam (ORF 2021a). Außerdem kann das interessierte Fachpublikum im Zeitalter der Digitalisierung jederzeit auf breitere Angebote anderer deutsch- und fremdsprachiger Medien zurückgreifen, gegenüber denen der österreichische Auslandsjournalismus nicht konkurrenzfähig ist.

All diese Faktoren erzeugen letztlich ein Angebot, das sich im Wesentlichen auf Agenturmeldungen, Fernanalysen, Reportagen zu internationalen Großereignissen, die Berichterstattung zu Auslandsthemen mit Inlandsbezug sowie auf die unmittelbare deutschsprachige Nachbarschaft konzentriert und hinter dem der Außenpolitikjournalismus als eigenständige Disziplin zu verblassen droht.

Weiterführende Quelle

Kaltenbrunner, Andy, Renée Lugschitz, Corinna Gerard-Wenzel. 2018. *Qualitätsbestimmung im Journalismus. Analyse des internationalen Forschungsstandes und neuer Ansätze in der digitalen Ära.* Wien: Medienhaus Wien im Auftrag von Bundeskanzleramt/Bundespressedienst.

[26] Antwort auf die offene Frage „Haben Sie abschließende Anmerkungen und Hinweise?": „In der apo kann man mMn nicht nur auf Leser-Interesse/Klicks schauen".

Die im Auftrag des Bundespressedienstes entstandene Studie aus dem Jahr 2018 untersucht eingehend den Zustand der österreichischen Medienlandschaft und vermisst die Qualitätsproblematik im österreichischen Journalismus.

Karmasin, Matthias, Klaus Bichler, und Andy Kaltenbrunner. 2018. „Austria back on the democratic corporatist road?“ In *The European Handbook of Media Accountability*, hrsg. von Tobias Eberwein, Susanne Fengler, Matthias Karmasin, 7-13. London: Routledge.

Der Beitrag befasst sich mit den qualitativen Entwicklungen im österreichischen Journalismus bis zum Jahr 2018 und kommt unter anderem zum Schluss, dass bei der Selbstregulierung der Medien zu positiven Entwicklungen zu vermerken sind.

Heywood, Emma. 2017. *European Foreign Conflict Reporting – A Comparative Analysis of Public News Providers*. Abingdon: Routledge.

Die von Emma Heywood 2017 durchgeführte Vergleichsstudie belegt eindrucksvoll die hohe Fallzahl von Inlandsbezügen in der Auslandsberichterstattung einer britischen, einer französischen sowie einer russischen Fernsehnachrichtensendung.

Literatur

Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk. 2021. (ORF-Gesetz, ORF-G), BGBl 379/1984 idF BGBl I 10/2021.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA) und Österreichische Botschaft Lima. 2019. „Neuer Außenminister: Mag. Alexander Schallenberg“. https://www.bmeia.gv.at/oeb-lima/aktuelles/detail/article/neuer-aussenminister-mag-alexander-schallenberg

Heywood, Emma. 2017. *European Foreign Conflict Reporting – A Comparative Analysis of Public News Providers*. Abingdon: Routledge.

Kager, Günther. 2001. „Trennungen sind immer schmerzlich“. *Horizont* 44 (01), S. 9.

Kahlweit, Cathrin. 2020. „Das hat mich aufgerieben“. Süddeutsche Zeitung, 19. Dezember. https://www.sueddeutsche.de/medien/angst-kriegsreporterin-petra-ramsauer-buch-1.5152056.

Kaltenbrunner, Andy, Renée Lugschitz, und Corinna Gerard-Wenzel. 2018. *Qualitätsbestimmung im Journalismus. Analyse des internationalen Forschungsstandes und neuer Ansätze in der digitalen Ära.* Wien: Medienhaus Wien im Auftrag von Bundeskanzleramt/Bundespressedienst.

Karmasin, Matthias, Klaus Bichler, und Andy Karmasin 2018. „Austria Back on the Democratic Corporatist Road?“ In *The European Handbook of Media Accountability*, Hrsg. von Tobias Eberwein, Susanne Fengler, Matthias Karmasin, 7–13. London; New York, NY: Routledge.

Koltermann, Felix. 2018. „Between Borders. Die Bewegungsfreiheit lokaler und internationaler Fotoreporter_innen in Israel/Palästina“. In *Freiheit und Journalismus*, Hrsg. von Andrea Czepek, Melanie Hellwig, Beate Illg, und Eva Nowak, 159–172. Baden-Baden: Nomos.

Junghans, Kathrin, und Thomas Hanitzsch. 2006. Deutsche Auslandskorrespondenten im Profil. *M&K Medien & Kommunikationswissenschaft* 54(3):412–429.

Moser, Moritz. 2017. „Ein Schiff wird kommen“. *Neue Nürcher Zeitung*, 22. März. https://www.nzz.ch/international/randnotiz-ein-schiff-wird-kommen-ld.1290070?reduced=true

ORF. 2018. „Best of Public Value. 2018“. *ORF public value*. https://zukunft.orf.at/show_content2.php?s2id=274

ORF. 2021a. *ORF Jahresbericht 2020*. https://zukunft.orf.at/rte/upload/texte/jahresbericht2020.pdf

ORF. 2021b. „ORF-Korrespondentinnen und -Korrespondenten“. *ORF Wie Wir*. https://der.orf.at/unternehmen/who-is-who/auslandskorrespondenten/index.html.

ÖWA. 2019. „Medienanalyse 4. Quartal 2019“. www.oewa.at/plus/medienanalyse.
Plasser, Fritz, und Günther Pallaver. 2017. „Österreichische Medien und politische Kommunikation in komparativer Sicht“. In *Die österreichische Demokratie im Vergleich*, Hrsg. von Ludger Helms und David Wineroither, 315–336. Baden-Baden: Nomos.
Presse. 2017. „Kurz: ‚Der NGO-Wahnsinn muss beendet werden‘“. Die Presse, 24. März. https://www.diepresse.com/5189256/kurz-der-ngo-wahnsinn-muss-beendet-werden.
Salzburger Nachrichten. 2017. „Karin Kneissl - ‚Weiblicher Kreisky‘ mit kontroversen Positionen als Außenministerin“. *Salzburger Nachrichten*, 16. Dezember. https://www.sn.at/politik/innenpolitik/karin-kneissl-weiblicher-kreisky-mit-kontroversen-positionen-als-aussen-ministerin-21783856.
Schulten-Jaspers, Yasmin. 2013. *Zukunft der Nachrichtenagenturen – Situation, Entwicklungen, Prognose*. Baden-Baden: Nomos.
Widler, Yvonne. 2014. „Wir meiden Pressekonferenzen“. *Horizont* 15(14).
Wikileaks. 2010. „Austrian Foreign Policy in Doldrums, but Opportunities for Partnership Exist“. https://wikileaks.org/plusd/cables/09VIENNA1058_a.html.
WKO. 2021. *Österreichs Außenhandelsergebnisse 2020*. https://wko.at/statistik/Extranet/AHstat/AH_12_2020v_Bericht.pdf?_gl=1*u1bzhz*_ga*ODc1MjA3NTg5LjE2MjIxMTgyNjA.*_ga_4YHGVSN5S4*MTYyMjExODI1OS4xLjEuMTYyMjExODI2NC41NQ..&_ga=2.95529244.1621099595.1622118260-875207589.1622118260
Wurnitsch, Martin. 2019. „Einblicke in die globale Medienentwicklung“. *Horizont*, 50(19).

Mag. Moritz Moser hat in Wien Politikwissenschaft studiert, war als Journalist bei NZZ.at und Addendum tätig und ist nunmehr Chefredakteur der NEUE Vorarlberger Tageszeitung.



Forschung und Lehre zu Außenpolitik

Emil Brix

Zusammenfassung

Dieser Beitrag befasst sich mit den Akteuren sowie den Inhalten und Schwerpunkten von Forschung und Lehre über die Außenpolitik Österreichs, die diesbezügliche Entwicklung nach 1945, und welchen Einfluss Forschung, Lehre und Vermittlung auf die Prozesse der Außenpolitik haben. Als eines der wesentlichen Ergebnisse wird dargestellt, dass die in Österreich erst in den 1970er Jahren etablierte politikwissenschaftliche Forschung mit ihren Analysen oft bewusst Einfluss auf die Ziele und Prozesse der Außenpolitik (z. B. humanitäre Außenpolitik, Europapolitik, Abrüstungsfragen) nehmen möchte und damit eine politische Agenda zumindest in Kauf nimmt, während völkerrechtliche und zeithistorische Analysen überwiegend außenpolitisches Handeln wissenschaftlich einordnen ohne einen Anspruch auf politische Einflussnahme zu stellen. Ein insgesamt geringer Einfluss von Forschung und Lehre auf außenpolitisches Handeln entspricht dem geringen Stellenwert von politischer Bildung im staatlichen Bildungskanon und den wenigen demokratischen Partizipationsmöglichkeiten an außenpolitischen Prozessen.

1 Einleitung

Es gibt umfangreiche wissenschaftliche Literatur zur Außenpolitik Österreichs, die aus den unterschiedlichen Perspektiven der außenpolitischen Praxis, der Staats- und Rechtswissenschaften, der Geschichtsforschung und der Politikwissenschaft die außenpolitischen

E. Brix (✉)
Diplomatische Akademie Wien, Wien, Österreich
E-Mail: emil.brix@da-vienna.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_10

Prozesse beleuchtet. Zu den Theorien der Außenpolitikanalyse und zu der auf Österreich bezogenen wissenschaftlichen Literatur verweise ich auf den einführenden Beitrag der Herausgeber dieses Handbuches und auf den Abschnitt „Außenpolitik" in dem 2006 erschienen Sammelband über „Politik in Österreich" (Kramer 2006). In meinem Beitrag werden Spezifika zu Forschung und Lehre in Österreich dargestellt (von wem, wo und was wird in Österreich geforscht und gelehrt) und dabei die Frage gestellt, ob und gegebenenfalls welche Wirkungen diese wissenschaftlichen Aktivitäten auf die Außenpolitik Österreichs haben.

Tatsächlich zählt der Bereich „Außenpolitik" zu den ältesten staatlichen Aktivitäten, aber eine gezielte wissenschaftliche Ausbildung zur Diplomatie als Beruf existierte erst in Ansätzen ab dem frühen 18. Jahrhundert (zunächst an französischen Universitäten und im Vatikan). Es war die Habsburgermonarchie, die 1754 als erster Staat eine „Orientalische Akademie" (heute Diplomatische Akademie Wien) zur Ausbildung von Diplomaten errichtete. Es ist in diesem Zusammenhang von Interesse, dass bei der Diskussion über die Wiedereröffnung der Diplomatischen Akademie 1963 vom damaligen österreichischen Außenminister Bruno Kreisky (SPÖ) ausdrücklich gefordert wurde, dass an dieser postgradualen Einrichtung nur Themen behandelt werden sollten, die nicht bereits an österreichischen Universitäten gelehrt werden. Eines dieser Themen, die vor der Eröffnung in einem Arbeitspapier über das Curriculum der Diplomatischen Akademie festgehalten wurden, lautete: „Die Grundlagen der österreichischen Außenpolitik" (zitiert in Stourzh 2004, 188).

2 Erkenntnisleitende Fragestellungen

Das Thema dieses Beitrages besitzt traditionell in Österreich weder für die Wissenschafts- noch für die Außenpolitik Priorität. Zu den dafür in der Literatur zumeist genannten Gründen zählen neben der Kleinstaatlichkeit vor allem die Wahrnehmung von Außenpolitik als Politikbereich, in dem lange Zeit parteienübergreifende („bipartisan") Positionen vorherrschten, das mangelnde öffentliche bzw. mediale Interesse an Außenpolitik, die inhaltliche Konzentration auf wenige spezifische Aspekte und die disziplinären Dynamiken zwischen Jurist*innen, Historiker*innen und Politikwissenschaftler*innen.

Eine Analyse von Forschung und Lehre zu Außenpolitik in Österreich seit 1945 muss sich mit den Strukturen der wissenschaftlichen Einrichtungen und ihren Wandlungen als auch mit den Entwicklungen Österreichs im internationalen System befassen. Erkennbare Ausnahmen von der oben genannten fehlenden Priorität hängen mit historischen Wandlungsprozessen zusammen: Staatsvertrag und Neutralität (und Neutralitätspolitik) (Sturz und Mueller 2020), Etablierung der Politikwissenschaft in der Wissenschaftsstruktur (Höll 2004), Mitgliedschaft in der Europäischen Union (Müller und Maurer 2016; Jaeger 2020). Ich würde daher der vor allem von Helmut Kramer (2013,

2016) vertretenen These, dass erst in den letzten Jahrzehnten innenpolitische Überlegungen zum bestimmenden Faktor – und damit zur entscheidenden Beschränkung – der österreichischen Außenpolitik wurden, nur bedingt zustimmen. Die Dominanz innenpolitischer Faktoren besitzt eine Kontinuität, die zumindest bis in das Jahr 1955 und damit zu den Diskussionen über „Staatsvertrag" und „Neutralität" zurückreicht. In Forschung und Lehre wird dies am langen innerösterreichischen Kampf der Disziplinen – und auch Weltanschauungen – um die Analysekompetenz in der Außenpolitik deutlich.

Mit diesen Fragen beschäftigen sich die folgenden Hauptteile dieses Beitrages. Nach einer historischen Übersicht über die Entwicklung von Außenpolitikforschung und -lehre in Österreich werden die derzeitigen Strukturen und Inhalte beschrieben sowie Veränderungen seit 1945 analysiert. Nach einem kurzen Abschnitt über die derzeit und auch in diesem Buch etablierten Forschungs- und Lehrperspektiven wird die Frage des Einflusses auf die österreichische Außenpolitik untersucht sowie in einem Exkurs der Frage nach den Beratungsaufgaben und -möglichkeiten von außenpolitischen Think-Tanks nachgegangen.

3 Die historische Entwicklung. Vom Kampf wissenschaftlicher Disziplinen um Erklärungshoheit zur komplexen Außenpolitikanalyse

Dieser Beitrag orientiert sich an den vier Perspektiven, die von den Herausgebern dieses Handbuches für die Analyse der bestehenden Literatur zur Außenpolitik Österreichs seit 1945 vorgeschlagen werden: die außenpolitische Praxis, rechtswissenschaftliche Perspektiven, zeitgeschichtliche Arbeiten, Perspektiven der Politikwissenschaft. Bereits die Tatsache, dass bisher kein Handbuch der österreichischen Außenpolitik existiert, ist ein anekdotischer Beleg für Besonderheiten in der historischen Entwicklung von Forschung und Lehre über Außenpolitik.

An den Universitäten wurden bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Fragen der Außenpolitik fast ausschließlich von Jurist*innen und Historiker*innen behandelt. Erst die Erkenntnis, dass nationalökonomische und sozialwissenschaftliche Fragestellungen in internationalen Beziehungen Berücksichtigung finden müssen, führte im Rahmen der juristischen Fakultäten zur Gründung eines Institutes für Staatswissenschaft an der Universität Wien (ab 1919 in Wien ein eigenes staatswissenschaftliches Studium, das soziologische und ökonomische Themen berücksichtigte) und der Einrichtung eines staatswissenschaftlichen Doktoratsstudiums an der Universität Graz (ab 1919). Die Dominanz der Rechtswissenschaften prägte bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts die universitäre Beschäftigung mit Außenpolitik. Dies beruhte wohl auch auf der starken josephinischen Tradition, dass Universitäten ausschließlich staatliche Bildungseinrichtungen sein sollten und dass eine ihrer wichtigsten Aufgaben die Ausbildung von „Staatsdienern" ist. Die doppelte Dominanz der Jurist*innen bestand darin, dass sozialwissenschaftliche Fächer in juristische Fakultäten aufgenommen wurden und

für eine akademische Berufslaufbahn in der öffentlichen Verwaltung (A-Laufbahn) ein „Juristenmonopol" bestand (Hummer 2015, 275).

Erst die gesellschaftspolitischen Modernisierungsimpulse der späten 1960er-Jahre brachten mit einer institutionellen Etablierung der Politikwissenschaften und des Faches „Zeitgeschichte" neue Perspektiven in die universitäre Außenpolitikforschung und stellten die Dominanz der Rechtswissenschaften infrage. Allerdings bestehen bis heute nur an den Universitäten Wien (1971 und 1974), Salzburg (1969) und Innsbruck (1976) eigenständige politikwissenschaftliche Institute. Eine öffentliche Diskussion über diese zunächst von den politischen Parteien und den universitären Hierarchien als „Weltanschaungsfach" gesehene akademische Disziplin fand bei den Gründungen nicht statt. Ohne eine öffentliche Diskussion wurde aber nicht klar, dass diese institutionellen Änderungen wichtige Beiträge zur gesellschaftspolitischen Modernisierung in Österreich und zur Demokratisierung von Außenpolitik leisten konnten. Anton Pelinka (2004, 100) schreibt dazu: „Bis in die frühen 1970er-Jahre hinein war Politikwissenschaft für die österreichische Öffentlichkeit jedenfalls ‚terra incognita'". Kennzeichnend ist auch der Umstand, dass sich die Politikwissenschaft als akademische Disziplin zuerst im Rahmen des 1963 in Wien eingerichteten außeruniversitären „Institut für Höhere Studien und wissenschaftliche Forschung" (IHS) und gegen den Widerstand der Universität Wien etablierte (Hummer 2015, 110–120), bevor sie in den Fächerkanon österreichischer Universitäten aufgenommen wurde[1].

Die universitätspolitisch ausgetragene Auseinandersetzung zwischen „konservativen" Rechtswissenschaften und „progressiven" Politikwissenschaften führten zu einer faktischen Aufteilung der in Forschung und Lehre behandelten Themenfelder der Außenpolitik. Die zunächst sehr österreichzentrierte Schwerpunktsetzung im neuen Fach Zeitgeschichte leistete wenig Beiträge zur Stärkung der Außenpolitikforschung und suchte in den ersten Jahrzehnten vor allem ihren akademischen Platz im Bereich der österreichischen Geschichtsforschung. Dies änderte sich erst in den letzten Jahrzehnten mit einer an außenpolitischen Fragen interessierten Generation von österreichischen Zeitgeschichtsforschern (z. B. Oliver Rathkolb, Günther Bischof, Michael Gehler). Es ist interessant zu beobachten, dass heute Zeitgeschichtsforschung als ein Beitrag zur „Versachlichung" akademischer Diskurse über die „gegenwärtige Lebenswelt" formuliert werden kann, wie dies in der folgenden Kurzbeschreibung eines Schwerpunktes des Instituts für Zeitgeschichte der Universität Wien geschieht. Die folgende Selbstdarstellung könnte als indirekte Kritik an einzelnen politikwissenschaftlichen Arbeiten zum

[1] Als Beispiel für das lange Fortbestehen starrer Disziplinengrenzen mag eine Publikation des Institutes für Österreichkunde über Diplomatie und Außenpolitik Österreichs aus dem Jahr 1977 dienen, an dem nur Historiker*innen und ein Völkerrechtslehrer mitwirkten und in dessen Vorwort es dennoch heißt, dass „…ein plastisches Bild wesentlicher Elemente der Entwicklung österreichischer Außenpolitik und Diplomatie…geboten werden soll…" (Zöllner 1977, 4).

Thema verstanden werden, die ohne klare Trennung zwischen Analyse und Meinung politisch motiviert und emotionalisiert erscheinen:

> *Schließlich gilt es, eine selbstreflexive Perspektive auf die Geschichtswissenschaft als einer Akteurin auf dem Feld von Wissensproduktion und Wissensvermittlung zu richten. Gerade die Geschichte des 20. Jahrhunderts erscheint noch immer als Schlachtfeld geschichtspolitscher und erinnerungskultureller Auseinandersetzungen. Die Aufgabe einer innovativen Zeitgeschichte besteht darin, durch reflektierte Forschung zu Versachlichung dieser Debatten beizutragen, aber zugleich sich als Teil dieser diskursiven Ordnungen zu verstehen und sich selbstkritisch darin zu verorten. Dazu gehört auch, die Grenzen der Zeitgeschichte permanent zu verschieben und auch historische Prozesse, die noch nicht abgeschlossen sind bzw. spürbar in unsere gegenwärtige Lebenswelt hineinragen, einer Historisierung zuzuführen. Die Beschäftigung mit gegenwärtigen Phänomen wie Populismus, Identitätspolitiken oder neuen Subjektivierungspraktiken im Zeitalter des Neoliberalismus soll dazu beitragen, aktuelle gesellschaftliche Konflikte in ihrer historischen Gewordenheit zu verstehen und zeithistorisch zu kontextualisieren* (Institut für Zeitgeschichte 2020).

Für eine komplexe Außenpolitikanalyse sind derzeit alle aktuellen akademischen Lehrangebote methodisch und thematisch Disziplinen übergreifend ausgerichtet. Aufgrund starker Diskontinuitäten bei den Umfeldbedingungen (von der alliierten Besetzung über den Kalten Krieg und das Ende des Eisernen Vorhanges bis zur EU-Integration) und innerstaatlichen Interessensgruppen (im Zuge der „Demokratisierung" von Außenpolitik starke Zunahme von Anzahl und Bedeutung von NGOs und Medien) bei gleichzeitig hoher Kontinuität in den bürokratischen Organisationen und bei den Strukturen außenpolitischer Entscheidungsfindung ist die Disziplinen übergreifende Organisation der Lehrangebote positiv zu bewerten. Aus dem Kampf um akademische Deutungshoheit in der akademischen Außenpolitikanalyse zwischen den Rechts- und Politikwissenschaften wurde im Laufe der Geschichte der Zweiten Republik ein immer größer werdendes gemeinsames Forschungsfeld, das zumeist zeithistorisch kontextualisiert wird.

4 Wo findet in Österreich Forschung und Lehre zu Außenpolitik statt?

4.1 Lehre

Lehre über österreichische Außenpolitik wird überwiegend von staatlichen universitären Institutionen in den Disziplinen Politikwissenschaft, Staatswissenschaft, Völkerrecht, Europarecht und Europapolitik, und Zeitgeschichte angeboten. Eigene akademische Kursprogramme über Außenpolitik gibt es nur im Fach Politikwissenschaft. Das Lehrangebot ist zumeist in Kursen über internationale Beziehungen, österreichische Politik,

Völkerrecht oder österreichische Zeitgeschichte integriert[2]. An der diesbezüglichen universitären Lehre sind auch Mitarbeiter*innen von außeruniversitären Forschungseinrichtungen wie dem Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip), den Boltzmann Instituten für Grund- und Menschenrechte und für Kriegsfolgenforschung und anderer Think-Tanks beteiligt.

Das größte Angebot an Lehrveranstaltungen zur österreichischen Außenpolitik seit 1945 bzw. das einzige, das Lehrveranstaltungen ausschließlich zu dem Thema bietet, ist das Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. In den letzten Semestern wurden vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien beispielsweise folgende Lehrveranstaltungen angeboten[3]:

Bachelor Politikwissenschaft:

- SE Internationale Politik und Entwicklung: Internationalisierung des Staates (Armin Lorenz Puller, Hanna Lichtenberger) (WS2021)
- SE Internationale Politik und Entwicklung: Außen- und Sicherheitspolitik Österreichs in der 2. Republik im Vergleich (Otmar Höll) (SS2021)
- SE Österreichische Politik: Austrian Foreign Policy between tradition and innovation (Heidrun Maurer) (SS2021)
- LK Internationale Politik (Thomas Roithner) (SS2020)
- LK Internationale Politik (Andreas Stadler) (SS2020)
- SE Europäische Union und Europäisierung: Die Außenpolitik der EU und (De) Europäisierung (Patrick Müller) (WS2019)
- SpezVO Österreichische Politik: Österreichische Außenpolitik: Grundlagen, Trends und aktuelle Entwicklungen (Vedran Dzihic) (WS2019)
- LK Internationale Politik (Bettina Köhler, Jun Saito) (SS2019)
- LK Internationale Politik (Isabella Radhuber, Johannes Maerk) (SS2019)
- LK Theorie und Empirie Internationaler Politik (Otmar Höll, Jun Saito) (SS2018)
- SE Europäische Union und Europäisierung: Austrian Political Discourse on Key EU Topics (Lola Raich) (SS2018)

[2] Umfasst Vorlesungen (VO), Lektürekurse (LK), Übungen (UE), Proseminare (PS) und Seminare (SE) zu österreichischer Außenpolitik seit 1945 allgemein sowie zu diversen Teilaspekten, u. a. wirtschaftliche Dimensionen, Sicherheitspolitik, Friedensforschung, Akteure, Internationale Organisationen, Vergangenheitspolitik, Kulturdiplomatie oder Balkanpolitik.

[3] Lehrveranstaltungen mit dem Übertitel „Internationale Politik" wurden in die Liste aufgenommen, wenn aus der Beschreibung ein eindeutiger Teil zu österreichischer Außenpolitik erkennbar war. Für die Erstellung der Übersicht über einschlägige Studienangebote in Österreich auf Grundlage öffentlich zugänglicher Unterlagen danke ich Frau Nadja Wozonig/Diplomatische Akademie Wien.

Master Politikwissenschaft:

- SE Österreichische Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik (Thomas Roithner) (WS2018)
- SE Österreichische Politik – Austria and global challenges (Heidrun Maurer) (SS2021)

Darüber hinaus gibt es in Österreich zwar eine Reihe von Studienangeboten zu Politik oder politischer Bildung, die aber keine außenpolitischen Lehrveranstaltungen beinhalten. Vereinzelt finden sich Lehrveranstaltungen, die auch Aspekte der österreichischen Außenpolitik betrachten.

So bietet das Master-Programm „International Relations and Urban Policy" (berufsbegleitend, 4 Semester) der FH Campus Wien ein Seminar mit dem Titel „Austrian Politics in a Central European Context", das neben anderen Themen auch Grundelemente der österreichischen Außenpolitik umfasst.

Einige Studienangebote beinhalten Module zu Internationalen Beziehungen (so die KMU Akademie für Fernstudien in den Master-Lehrgängen „Political Management" und „Public Administration"(KMU Akademie n.d.). Wie diverse Curricula (beispielsweise des Studiums „Global Studies" oder rechtswissenschaftliche Module an der Universität Graz, die Einführung in die Internationalen Beziehungen an der Universität Salzburg oder des Master-Programms „International Relations" an der Donau Universität Krems) zeigen, ist nicht durchgängig davon auszugehen, dass (Einführungs-)Module zu „Internationalen Beziehungen" auch österreichische Außenpolitik zum Thema haben.

An der Universität Graz bietet der österreichische Diplomat Helmut Tichy ein Seminar zu „Österreich und das Völkerrecht" an, das im Diplom- sowie Doktoratsstudium der Rechtswissenschaft verpflichtend ist und in den Masterstudien Global Studies als Wahlpflichtfach belegt werden kann. Weiters ist davon auszugehen, dass die Vorlesung Hedwig Ungers „Das politische System Österreichs im europäischen Kontext" in den Bereich Außenpolitik einzuordnen ist.

An der Universität Salzburg behandelt der Politikwissenschaftler Reinhard C. Heinisch in seiner Einführung in die Österreichische Politik auch Österreichs internationale Rolle.

Lehrveranstaltungen zu „Foreign Policy Analysis", die aber großteils theoriegeleitet sind und sich nicht spezifisch österreichischer Außenpolitik widmen, bieten beispielsweise die Universität Innsbruck, die Webster Vienna Private University, die Central European University Private University und die IMC FH Krems.

Für Studierende des Fachs Geschichte bietet die Universität Innsbruck ein Wahlseminar zur Zweiten Republik an (Klaus Eisterer), das auch außenpolitische Aspekte betrachtet. An der Universität Salzburg lehrt die Zeithistorikerin Helga Embacher „Österreich von 1945 bis zur Gegenwart" bzw. „Österreich vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart im Kontext globaler Entwicklungen". Außerdem bietet dort Alexander Jost eine Lehrveranstaltung zum Verhältnis Chinas und Österreichs im 20. Jahrhundert. An

der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt wird die Vorlesung „Österreichische Geschichte II: Von den Koalitionskriegen und der Reaktion bis zur europäischen Integration" (Werner Drobesch) angeboten, bei der es u. a. um die außenpolitische Positionierung Österreich geht. Die Universität Wien bietet für Geschichtsstudent*innen regelmäßig eine Vorlesung zu den Grundfragen der Politikgeschichte, die auch eine Einheit zur Außenpolitik beinhaltet. Am dortigen Institut für Zeitgeschichte hält Oliver Rathkolb regelmäßig Vorlesungen zur Österreichischen Geschichte (1815 bis zur Gegenwart), die auch außenpolitische Themen umfassen. Dort beschäftigt sich auch Lucile Dreidemy in Übungen und Seminaren regelmäßig mit Themen der österreichischen Entwicklungspolitik sowie österreichischer Außenpolitik gegenüber dem Globalen Süden.

Außenpolitische Aspekte behandeln wohl auch die Lehrveranstaltungen „Verfassungsgeschichte der Zweiten Republik" (Diplomstudium Rechtswissenschaft, Universität Wien), „Recht der Entwicklungszusammenarbeit" (Diplomstudium Rechtswissenschaft, Universität Wien) sowie „Die transatlantischen Beziehungen" (International Relations Master, Donau Universität Krems).

Einiges wird an österreichischen Universitäten zur EU-Außenpolitik angeboten. Interessant ist außerdem, dass es beispielsweise an den Universitäten Salzburg (Politikwissenschaft) und Innsbruck (Politikwissenschaft), der Webster University in Wien und der Central European University in Wien Lehrveranstaltungen zur amerikanischen und teilweise auch zur russischen Außenpolitik gibt, aber nicht zu österreichischer Außenpolitik.

Im Sektor der Fachhochschulen gibt es Angebote, die in Hochschullehrgängen internationale Beziehungen und die Ausbildung für Karrieren im internationalen Bereich zum Thema haben. Mangels näherer Informationen zu den Inhalten der Module bzw. Lehrveranstaltungen über internationale Politik oder auch Völkerrecht, ist es bei einigen Universitäten, Fachhochschulen, Akademien und deren Lehrgängen nicht eindeutig, ob Themen der österreichischen Außenpolitik gelehrt werden.

Der Großteil der österreichischen Think-Tanks hat selbst keinen Lehrbetrieb im Bereich Außenpolitik. Allerdings weisen einige derer Webseiten ausdrücklich darauf hin, dass ihre Wissenschaftler*innen an österreichischen Universitäten, Fachhochschulen und anderen Bildungseinrichtungen unterrichten (oiip[4], Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte, sowie das Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement/IFK und das Institut für Strategie und Sicherheitspolitik/ISS der Landesverteidigungsakademie). Das Center für Strategische Analysen (CSA) bietet Trainings im Bereich Führung, „geopolitische, regionale und nationale Fragestellungen und sicherheitsrelevante Aspekte" für Organisationen und Unternehmen an.

[4] Das Österreichische Institut für Internationale Politik (oiip) hat Öffnungszeiten für die Abgabe von Uni-Arbeiten angegeben und fordert Studierende aktiv dazu auf, an den Veranstaltungen des Instituts teilzunehmen.

Aus der „Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und die Vereinten Nationen" (ÖGAVN) hervorgegangen ist das Akademische Forum für Außenpolitik (AFA), das unter anderem einen einjährigen Diplomlehrgang (Global Advancement Programme/ GAP) zu „Politik und Diplomatie" anbietet. Als Redner*innen eingeladen werden Personen aus der Praxis, allerdings ist dem Programm nicht zu entnehmen, wieviel davon österreichische Außenpolitik betrifft.

Eigene außeruniversitäre Lehrangebote stellen die Ausnahme dar und sind meist Teil von Fachausbildungen und Fortbildungslehrgängen, die dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zugeordnet werden können. Dies gilt insbesondere für außen-, sicherheits- und europapolitische Lehrangebote der Theresianischen Militärakademie (2021), der Landesverteidigungsakademie (Bundesministerium für Landesverteidigung n.d.) und der Verwaltungsakademie des Bundes[5].

Mit dem Schwerpunkt auf Friedenserziehung werden Fragen der österreichischen Außenpolitik in den Lehrangeboten des als überparteilicher Verein organisierten und seit 1982 bestehenden Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung (ASPR) behandelt. Den Schwerpunkt des Bildungsbereichs bilden die Friedenspädagogik und vielfältige Trainingsprogramme für zivile Fachkräfte, die in Krisenregionen zum Einsatz kommen (ASPR n.d.).

Eine organisatorische Sonderform stellt die „Diplomatische Akademie Wien/Vienna School of International Studies" dar, die nach dem Zweiten Weltkrieg erst 1964 wiedereröffnet wurde, seit 1996 mit einem eigenen Gesetz als Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet ist und zu deren Auftrag es zählt, Lehre und Forschung über internationale Fragen gemeinsam mit anerkannten in- oder ausländischen wissenschaftlichen Einrichtungen durchzuführen. Sie bietet neben einem eigenständig durchgeführten einjährigen Diplomlehrgang in zwei Masterprogrammen mit der Universität Wien und der Technischen Universität Wien auch Lehrangebote zu Fragen der Außenpolitik Österreichs an[6]. Ein eigener Kurs zur Außenpolitik Österreichs wird nicht angeboten. In den „Executive Programmes" für junge internationale Führungskräfte werden allerdings oft Lehrangebote über Diplomatie und Außenpolitik in Österreich eingebaut. Als Plattform für internationalen Dialog und auch zur Diskussion über Fragen der österreichischen Außenpolitik organisiert und betreut die Diplomatische Akademie Wien an ihrem Standort jährlich mehr als zweihundert öffentliche Veranstaltungen.

---

[5] Die Verwaltungsakademie bietet in einem Fachbereich „Europa und Internationales" für Bundesbedienstete Fortbildungsseminare mit dem Schwerpunkt EU an (Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport n.d.).

[6] Zu den bei der Neugründung der Diplomatischen Akademie 1963 über die Forschungs- und Lehrziele diskutierten Schwerpunkte siehe den Zeitzeugenbericht von Stourzh (2004). Für das aktuelle Kursangebot in den akademischen Programmen und im Bereich „Executive Programmes" siehe: https://www.da-vienna.ac.at/de/Programme.

Zum weiten Bereich der „politischen Bildung“ an österreichischen Schulen (Lehrpläne, Schulbücher, Lehreraus- und -fortbildung) verwies Herbert Dachs bereits 1983 in einer mit empirisch erhobenen Daten unterlegten Studie über die Rolle der Außenpolitik auf deren besonders geringen Stellenwert. Der von Dachs insgesamt als „blamabel“ beschriebene Zustand, dass politische Bildung in Österreich nur ein „Unterrichtsprinzip“ sei, hat sich in den folgenden Jahrzehnten deutlich verändert. Aktuell ist es in mehreren Schulstufen auch ein eigenständiger Gegenstand und es wurde ein „Österreichisches Kompetenzmodell für Politische Bildung“ entwickelt[7]. Für die Außenpolitik gilt allerdings weiterhin die seinerzeitige Forderung von Dachs (1983, 233): „Das Ausmaß der systematischen und intensiven Beschäftigung mit außenpolitischen Fragen und Inhalten muß also insgesamt angehoben werden“.

Auch Einrichtungen der Erwachsenenbildung, die in Österreich in ihren Veranstaltungen und Kursen „politische Bildung“ anbieten – und dies reicht von sozialpartnerschaftlichen Bildungseinrichtungen über Parteiakademien bis zu Volkshochschulen, Europahäusern und der „Demokratiewerkstatt“ des Parlaments – behandeln fallweise Themen der österreichischen Außen-, Sicherheits- und Europapolitik. Vortragende sind dabei überwiegend Absolvent*innen politikwissenschaftlicher Studien, die meist auch an Universitäten oder Fachhochschulen lehren und schwerpunktmäßig Themen wie Friedenspolitik, Entwicklungspolitik, Abrüstung und Europapolitik behandeln[8]. Die große Zahl an Angeboten im Bereich der Erwachsenenbildung verstärkt noch den Eindruck, dass trotz der Aufwertung des Bereiches politische Bildung in den Sekundarstufen der österreichischen Schulen, außenpolitische Fragestellungen dabei zu wenig berücksichtigt werden. Gleichzeitig ist positiv anzumerken, dass Information und Vermittlung von außenpolitischen Inhalten inzwischen eine wesentliche Aufgabe der Erwachsenenbildung darstellen.

4.2 Forschung

In Österreich gibt es weder universitär noch außeruniversitär eine Forschungseinrichtung, die sich ausschließlich mit der Außenpolitik Österreichs beschäftigt. An den im Abschnitt über Lehre (Abschn. 4.1) genannten Einrichtungen wird mit unterschiedlichen

[7] Für eine Übersicht der Vorschriften und Materialien siehe die Webseite des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung: https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/schulpraxis/prinz/politische_bildung.html.

[8] Als Beispiel verweise ich auf den Friedensforscher und Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Wien Thomas Roithner: http://thomasroithner.at/cms/index.php.

thematischen Schwerpunkten zu den verschiedenen Aspekten der Außenpolitik geforscht. Diese Forschungstätigkeit orientiert sich überwiegend an traditionellen und aktuellen Schwerpunkten der außenpolitischen Prozesse in Österreich (z. B. Geschichte der Außenpolitik, Neutralitätspolitik, Entwicklungspolitik, österreichische Europapolitik, Mitteleuropapolitik, Sicherheitspolitik, Migrationspolitik, Balkan, Kulturaußenpolitik) und an den strukturellen Voraussetzungen (Akteure, Institutionen).

Außeruniversitär besteht eine große Zahl außenpolitischer Think-Tanks, die Politik-Analysen erstellen und auch in den österreichischen Medien (zunehmend auch online auf eigenen Plattformen) mit Beiträgen präsent sind. Ein Ende 2017 von der Diplomatischen Akademie Wien initiiertes und betreutes Netzwerk zur Diskussion außerpolitischer Fragen „Forum außenpolitischer Think-Tanks" (FaTT) umfasst mehr als 30 Think-Tanks (FaTT 2021).

Trotz zahlreicher Versuche in der Zweiten Republik eine österreichische Fachzeitschrift zur Außenpolitik längerfristig zu veröffentlichen, lassen sich mit Stand Ende 2021 nur folgende Zeitschriften anführen, die sich zumindest teilweise dieser Kategorie zuordnen lassen: „Österreichische Militärische Zeitschrift" (ÖMZ), „International. Die Zeitschrift für internationale Politik", „DIPLOMACY. Austrian Journal of International Studies", „Der Donauraum". Die mehr als vier Jahrzehnte lang bestehende und wohl wichtigste Zeitschrift mit regelmäßigen Beiträgen zur österreichischen Außenpolitik war die von Paul Lendvai gegründete und bis zu ihrer Einstellung 2020 geleitete „Europäische Rundschau"[9]. Analysen zur Außenpolitik finden sich auch in einigen anderen wissenschaftlichen Zeitschriften und Jahrbüchern, vor allem in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (OZP), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Contemporary Austrian Studies (CAS)[10].

Im außeruniversitären Bereich können auch Forschungsarbeiten der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW), in den wissenschaftlichen Österreichzentren, Österreich-Lehrstühlen und Österreich-Bibliotheken im Ausland sowie den bilateralen Historikerkommissionen und Boltzmann-Instituten erwähnt werden. Dies verdeutlicht die Entwicklung, dass Forschungseinrichtungen im In- und im Ausland, die sich mit der Analyse Österreichs aus politik-, rechts- oder geschichtswissenschaftlicher Perspektive beschäftigen, vermehrt außenpolitische Themen in ihr Forschungsfeld aufnehmen.

---

[9] Alle Ausgaben der von 1973 bis 2020 erschienenen Vierteljahresschrift sind online auf den Internetseiten der Österreichischen Nationalbibliothek verfügbar: https://anno.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?aid=eur.

[10] Für eine gute Übersicht der Beiträge bis zum 25. Jahrgang 2016 siehe: Bischof und Karlhofer (2016).

5 Wie und warum hat sich das Angebot in Forschung und Lehre seit 1945 verändert?

Die entscheidenden Faktoren für eine deutliche qualitative und quantitative Ausweitung des Forschungs- und Lehrangebotes nach 1945 liegen zunächst in den erfolgreichen Initiativen emigrierter österreichischer Sozialwissenschaftler*innen und Ökonom*innen moderne Methoden und Strukturen US-amerikanischer Universitäten in Österreich zu unterstützen (1962 Gründung des Instituts für Höhere Studien (IHS)). Dies führte auch nach und nach zu wesentlichen strukturellen Neuerungen in der Wissenschaftsorganisation an den Universitäten: ab Ende der 1960er-Jahre die Etablierung der Politikwissenschaft und der Zeitgeschichte in Österreich, ab den 1980er-Jahren die Etablierung von Europarecht/Europapolitik[11]. Einen frühen Beitrag zu einem international orientierten Wissenschaftsdialog leisteten bereits die unmittelbar nach Kriegsende 1945 von Otto Molden initiierten jährlichen „Internationalen Hochschulwochen“ in Alpbach (heute „Europäisches Forum Alpbach“) sowie die nach ihrer Neugründung 1964 von dem austro-amerikanischen Historiker und Politikwissenschaftler Ernst Florian Winter (Diplomatische Akademie Wien 2014) geleitete Diplomatische Akademie in Wien. Seit 1967 finden (organisiert von der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und die Vereinten Nationen (ÖGAVN)) jährlich „Außenpolitische Gespräche“ auf Schloss Hernstein in Niederösterreich statt, die laut Definition der Veranstalter „jedes Jahr einem speziellen Thema von Bedeutung für die österreichische Außenpolitik gewidmet“ sind.

Seit Mitte der 1980er-Jahre wurden von Regierungsseite deutliche Bemühungen unternommen, um an den Universitäten Lehrangebote für Europarecht und Europapolitik zu etablieren, die nach dem österreichischen Antrag zum Beitritt zur späteren Europäischen Union zunehmend einerseits „Integrationsforschung“ betreiben und andererseits in der Lehre fundierte Information als Vorbereitung auf den Beitritt vermitteln sollten[12].

Die Ausdifferenzierung neuer akademischer Fachdisziplinen (Politikwissenschaft, Zeitgeschichte, Europastudien) schuf zusätzliche akademische Karrieremöglichkeiten und erhöhte damit generell den Forschungsoutput. Gleichzeitig erhöhten sich politisch kontinuierlich die Interdependenz zwischen innen- und außenpolitischen Prozessen

[11] Ausführliche Darstellung der Entwicklung europapolitischer Studienangebote in Österreich in: Hummer (2015).

[12] Nach Einschätzung von Hummer (2015, 105) haben in den 1980er Jahren rechtswissenschaftliche Studien die österreichische Integrationsdebatte „deblockiert“. Einschlägige Arbeiten von Wirtschaftswissenschaftlern seien später gefolgt. Grundlegende Arbeiten von Politikwissenschaftlern seien erst noch später gefolgt.

und damit das Interesse an außenpolitischen Themen. Es ist aus heutiger Sicht selbstverständlich, dass sich entsprechend den teilweise fundamentalen Veränderungen im internationalen Umfeld – und „nationaler Interessen" (Sonnleitner 2018)[13] – die Themenfelder für Forschung und Lehre ausdifferenzierten (siehe in diesem Band neben den klassischen österreichischen außenpolitischen Themenfeldern Neutralität, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Europäische Integration, Friedenspolitik, Entwicklungspolitik, Menschenrechtspolitik, Institutionenanalysen und geografischen Schwerpunkten auch Beiträge über Umwelt- und Klimapolitik, Gesundheitspolitik, Gleichstellungspolitik). Ein wesentlicher Grund für diese auffallende Ausdifferenzierung liegt auch in der Entwicklung der österreichischen Politikwissenschaft, die sich inzwischen durch Internationalisierung und Professionalisierung als akademische „Leitdisziplin" für Fragen der Außenpolitik etabliert hat (Senn und Eder 2018).

6 Welches sind die vorherrschenden Forschungs- und Lehrperspektiven?

Die auffallende Vielfalt an Forschungs- und Lehrperspektiven zur österreichischen Außenpolitik kann trotz der deutlichen Ausweitung der politikwissenschaftlichen Perspektiven folgendermaßen als Ergebnis unterschiedlicher disziplinärer Zugänge (Forschungsinteressen und Forschungsmethoden) kategorisiert werden:

- Die Befassung mit außenpolitischer Praxis (Memoiren, Dokumentationen des Außenministeriums, auch Zeitschriften wie „Europäische Rundschau", „International" sowie außenpolitische Analysen von Praktikern[14]);
- Rechtswissenschaftliche Perspektiven (mit den Schwerpunkten Völkerrecht, Neutralität, Menschenrechte, Europarecht, Staatswissenschaft);
- Zeitgeschichtliche Arbeiten zu den historischen Entwicklungen der Außenpolitik sowie ihrer Einbettung in innenpolitische und internationale Prozesse (Akteure, Strukturen, historischer Wandel/Wendepunkte);
- Perspektiven der Politikwissenschaft (Analyse der entscheidenden Bestimmungsfaktoren für außenpolitische Prozesse und Entscheidungen, große thematische Breite: Neutralität, Kleinstaatlichkeit, Dependenzforschung, Friedensforschung, Föderalismus, EU-Mitgliedschaft, Europapolitik, bilaterale Beziehungen und Nachbarschaftspolitik).

---

[13] Zu den in der Forschung unterschiedlichen Periodisierungen der österreichischen Außenpolitik seit 1945 siehe Sonnleitner (2018, 82–104).

[14] Als rezente Beispiele siehe: Kneissl (2020); Brix und Busek (2018).

Diese Ausdifferenzierung seit der universitären Etablierung der Politikwissenschaft hat Disziplinen übergreifende Ansätze gefördert[15]. Dies gilt beispielsweise für Publikationsreihen wie „Contemporary Austrian Studies“ und „Der Donauraum“. Dennoch wurden bisher kaum Überblickswerke veröffentlicht. Unter den wenigen Beispielen sind zu nennen: „Außenpolitik und Demokratie in Österreich“ (Kicker et al. 1983), „Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik“ (Gehler 2005), der von Helmut Kramer herausgegebene Abschnitt „Außenpolitik“ in „Politik in Österreich. Das Handbuch“ (Dachs et al. 2006) und „Politikwissenschaft in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der Europapolitik“ (Hummer 2015).

7 Welchen Einfluss hat Forschung und Lehre auf die österreichische Außenpolitik?

Im Beitrag von Raoul F. Kneucker über „Verwaltungsebenen der österreichischen Außenpolitik“ in diesem Handbuch wird ausgeführt, dass der traditionelle institutionelle staatliche Apparat der Außenpolitik zu jenen Verwaltungsbereichen zählt, der seit 1945 am stärksten von internen und externen Veränderungen betroffen ist. Dennoch werden in diesem Bereich inhaltliche Positionen weiterhin oft ohne Beiziehung externer Beratung erarbeitet. Selbst im Bereich des juristisch erforderlichen völkerrechtlichen Handelns wird die inhaltliche Vorbereitung überwiegend „hausintern“ von den Mitarbeiter*innen des „Völkerrechtsbüros“ im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) erarbeitet. Allerdings sind diese Diplomat*innen vielfach auch in Forschung und Lehre an Universitäten tätig.

Mit Ausnahme völkerrechtlicher Beratung besteht kein direkter Einfluss von Forschung und Lehre auf außenpolitische Entscheidungsprozesse. Durch Themenwahl, öffentliche Kritik an außenpolitischen Handlungen der Regierungen und Zusammenarbeit mit NGOs besteht aber ein zunehmender indirekter Einfluss auf die Außenpolitik, der insgesamt der stärkeren Anerkennung demokratischer Legitimierung (auch Transparenz) staatlichen Handelns entspricht. In einem ersten Resümee über die politikwissenschaftliche Außenpolitikforschung in Österreich stellte Kramer 1989 (32–33) ernüchternd fest: „Ich habe…munter wissenschaftliche Außenpolitik-Analysen an mir politisch nahestehende Außenminister und Bundeskanzler abgeschickt, das Ergebnis war nicht besonders aufbauend: Von 3 Sendungen wurden 2 überhaupt nicht beantwortet, die Antwort auf die dritte Sendung war eine in vornehmes Büttenpapierkuvert verpackte vorgedruckte Karte mit der Aufschrift ‚Der Bundesminister dankt für die Gratulation'“.

Ein indirekter, aber empirisch schwer zu erhebender Einfluss auf die österreichische Außenpolitik besteht durch die Tatsache, dass die Zahl österreichischer Diplomat*innen

[15] In der österreichischen Politikwissenschaft ist die Diskussion über Methoden und Konzepte innerhalb der Disziplin nicht abgeschlossen. Siehe als Beispiel: König (2012).

mit politikwissenschaftlicher Ausbildung (seit 1993 Zulassung zum L'Examén Prealable ohne zusätzliche akademische Ausbildung) in den letzten Jahrzehnten tendenziell zugenommen hat (zuletzt auch eine Änderung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Aufnahme in den höheren auswärtigen Dienst in Form einer gleichberechtigten Zulassung von Absolvent*innen aller Studienrichtungen (BMeiA n.d.)).

Exkurs: Beratungsaufgaben von Think-Tanks

Der Bedarf außenpolitisch Handelnder im staatlichen und staatsnahen Bereich (Regierung, Parlament, Bundesländer, Städte, Interessensvertretungen, etc.) an wissenschaftlich fundierter Beratung wird in der Regel weiterhin direkt oder indirekt durch die jeweiligen Verwaltungen abgedeckt. Am deutlichsten ist dies in internationalen Rechtsfragen sichtbar, wo die Beurteilung und Beratung überwiegend seitens der Rechtsabteilungen der Außenministerien erfolgt (in Österreich durch das Völkerrechtsbüro des BMeiA). In anderen inhaltlichen Fragen versuchen die Verwaltungen durch organisatorische Maßnahmen innerhalb der Organisation Beratungskapazitäten neu zu schaffen bzw. besser zu koordinieren (Planungsstäbe, Sonderbeauftragte, „roving ambassadors", Projektteams, „task forces", interministerielle Kommissionen, Krisenstäbe) und sie ziehen meist nur punktuell externe Beratung durch politiknahe Forschungsinstitute („Think-Tanks") und Universitäten oder Einzelpersonen (Journalist*innen, Intellektuelle, ehemalige Militärs und Diplomat*innen) heran. In Österreich gibt es im europäischen Vergleich wenige „externe" Denkfabriken zur Schaffung von wissenschaftlichen Grundlagen für außenpolitische Planungen und Entscheidungen (z. B. Österreichisches Institut für Internationale Politik, Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik und die Vereinten Nationen, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Diplomatische Akademie Wien, Institut für den Donauraum und Mitteleuropa[16]) und diese werden im internationalen Vergleich gering gefördert. Insgesamt ist die Außenpolitik unter allen Politikbereichen das letzte noch hochgehaltene Paradebeispiel für den Glauben an das „bürokratische Verwaltungsmodell". Bei ihr ist noch am deutlichsten sichtbar, was Max Weber für alle Bürokratien idealtypisch beschrieben hat, dass sie „unabhängig von oder vielmehr trotz der einzelnen unterschiedlichen Organisationsziele oder politischen Absichten und Ideologien" effizient handeln können (Kneucker 1983, 54).

Größere Staaten verfügen meist über ein höheres Maß an Institutionalisierung in ihrer außen- und sicherheitspolitischen Beratungsstruktur. Nationale außenpolitische und sicherheitspolitische Beratungsgremien mit eigenen Analyseabteilungen sind

[16] Auf die Ende 2017 gegründete Plattform „Forum außenpolitische Think-Tanks" (FaTT), die mehr als dreißig Institutionen umfasst (www.fatt.at), und dem Informationsaustausch zwischen diesen außeruniversitären Einrichtungen und mit außenpolitischen Entscheidungsträgern dient, wurde bereits im Abschnitt über Forschung hingewiesen.

je nach der politischen Organisation der jeweiligen Staaten bei Präsident, Regierung oder Parlament eingerichtet. Diese Gremien befinden sich meist an der Schnittstelle zwischen Politikberatung und politischer Gestaltung.

Allerdings ist insgesamt die gängige Definition der politischen Beratung als Instrument der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse an politische Entscheidungsträger*innen in außenpolitischen Fragen nur bedingt anwendbar. Für eine systematische und effektive Außenpolitikberatung seitens der Wissenschaften scheint es zu viele Unbekannte in der Gleichung für eine erfolgreiche Außenpolitik zu geben. Die gängige Definition für Politikberatung deutet das Problem bereits an: „Politikberatung ist das institutionalisierte oder punktuelle Liefern wissenschaftlich erhobener und aufbereiteter Information an politisch Handelnde" (Thunert 2007, 336). Dabei bleiben viele Fragen offen, die aber in der politischen Beratung in außenpolitischen Fragen zentral sind:

Welchen Stellenwert besitzen ethisch-moralische Aspekte, wenn die gleichen Argumente sowohl die Rechtfertigung für militärische Interventionen wie für Entwicklungszusammenarbeit abgeben können? Wieweit und in welcher Form sollen jeweils innenpolitische Aspekte bei außenpolitischen (auch europapolitischen) Entscheidungsfindungen berücksichtigt werden, wenn Außenpolitik zwar international operiert, aber die Vertretung nationaler Interessen ihr Sinn und Zweck ist (Kirt 2006)[17]? Wie kann der offensichtlich von einer Vielzahl an „Machtfaktoren" bestimmte außenpolitische Spielraum eines Staates im Gefüge von kleinen, mittleren und großen Staaten, armen und reichen Ländern, Beinahe- und Noch-Supermächten, tatsächlich abgeschätzt werden? Welche Rolle spielen emotionale Faktoren und die Persönlichkeit der politisch Handelnden? Wie kann Außenpolitik auf die Vervielfachung der Akteure, die nicht unmittelbar dem Staat zugeordnet werden können (Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Medien) reagieren, wie lässt sich „Netzwerkdiplomatie" charakterisieren und nutzen? Wie sollen Aspekte des Marketings (Anholt 2010) („nation branding", Aufmerksamkeitskapital, Reputation) berücksichtigt werden? Für die spezifische Situation der außenpolitischen Beratung in Österreich liegt bisher nur eine nichtrepräsentative Studie vor, die auch Empfehlungen abgibt, wie ein stärkerer Einfluss auf den politischen Prozess erzielt werden könnte (Seidenader 2021). ◄

8 Konklusion

Für die Vielfalt an neuen außenpolitischen Bestimmungsfaktoren und Herausforderungen und trotz der großen Zahl an Forschern, die zu politikwissenschaftlichen, zeithistorischen und juristischen Themen arbeiten, ist der derzeitige Stand der

[17] Kirt (2006, 255): „Those authorized and in charge of dealing with a state's external affairs – be it the head of government or the foreign minister – collect information, evaluate it against the background of their domestic interests, weigh different replies or courses of action against each other, eventually make a decision, and implement this decision in a second step."

Forschung und Lehre zu Außenpolitik in Österreich nicht befriedigend. Der wesentliche Grund dafür ist, dass das Thema der Außenpolitikforschung weder in Theorie noch Praxis und weder von den Universitäten noch von den außenpolitisch Handelnden als prioritär gesehen wird. Dies spiegelt sich auch bis heute in der geringen Bedeutung von außenpolitischen Fragen im demokratiepolitisch erfreulicherweise wachsenden Sektor der politischen Bildung.

Weiterführende Quellen

Außen- und europapolitische Berichte des BMeiA (erscheinen jährlich seit 1975). Elektronisch abrufbar auf der Website des Ministeriums: https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/aussen-und-europapolitischer-bericht/.

Die Berichte geben eine gute Übersicht über das offizielle außenpolitische Handeln Österreichs und enthalten teilweise auch statistisches Material. Im Vergleich der jährlich erscheinenden Berichte lassen sich Veränderungen in den Schwerpunkten der Außenpolitik sehr klar nachvollziehen.

Kicker, Renate, Andreas Khol, und Hanspeter Neuhold, Hrsg. 1983. *Außenpolitik und Demokratie in Österreich: Strukturen-Strategien-Stellungnahmen. Ein Handbuch*. Salzburg: Neugebauer Verlag.

Dieser Sammelband ist als erster Versuch eines Handbuchs der Außenpolitik Österreichs zu bewerten. Von Interesse ist besonders die Schwerpunktsetzung auf eine Stärkung der Transparenz und einer Demokratisierung außenpolitischen Handelns.

Hummer, Waldemar. 2015. Politikwissenschaft in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der Europapolitik: Institutionelle und materielle Rahmenbedingungen. Innsbruck: StudienVerlag.

Das Buch ist mit seiner Auflistung und Einordnung aller Studienangebote an postsekundären Bildungseinrichtungen eine ergiebige Sekundärquelle und gibt einen wertvollen Überblick über die institutionelle Entwicklung europapolitischer Angebote.

Sandra Sonnleitner, Bilateral Diplomacy and EU Membership. Case Study on Austria (Nomos, Baden-Baden 2018).

Das Buch konzentriert sich auf die Frage, wie die bilaterale Diplomatie durch die EU-Mitgliedschaft beeinflusst und verändert wurde. Es enthält grundlegende empirische Nachweise über die Art des Einflusses und die Auswirkungen dieses Prozesses.

Jaeger, Thomas, Hrsg. 2020. *25 Jahre EU-Volksabstimmung*. Wien: Jan Sramek Verlag.

Dieser Sammelband untersucht Großteils transdiziplinär wesentliche Fragestellungen über die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft Österreichs in der EU und beleuchtet aktuelle forschungsleitende Fragestellungen österreichischer Europapolitik.

Literatur

Anholt, Simon. 2010. *Places. Identity, Image and Reputation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bischof, Günter, und Ferdinand Karlhofer, Hrsg. 2016. *Austrian Studies Today*, Contemporary Austrian Studies, Bd. 25. Innsbruck: innsbruck university press.

Brix, Emil, und Erhard Busek. 2018. *Mitteleuropa Revisited: Warum Europas Zukunft in Mitteleuropa entschieden wird*. Wien: Kremayr & Scheriau.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. n.d. Der höhere auswärtige Dienst. https://www.bmeia.gv.at/ministerium/karrieremoeglichkeiten/laufbahn-im-bmeia/hoeherer-auswaertiger-dienst/.

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport. n.d. Europa und Internationales 2021. https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab/seminarprogramm/in_verwaltung_arbeiten/europa_und_internationales_2021.html.

Bundesministerium für Landesverteidigung. n.d. Landesverteidigungsakademie. https://www.bundesheer.at/organisation/beitraege/lvak/akademie/index.shtml.

Dachs, Herbert. 1983. Die Rolle der politischen Bildung in der Außenpolitik. In *Außenpolitik und Demokratie in Österreich: Strukturen-Strategien-Stellungnahmen. Ein Handbuch*, Hrsg. von Renate Kicker, Andreas Khol, und Hanspeter Neuhold, 202–234. Salzburg: Wolfgang Neugebauer Verlag.

Dachs, Herbert, et al. Hrsg. 2006. *Politik in Österreich: Das Handbuch*. Wien: Manz.

Diplomatische Akademie Wien. 2014. Diplomatische Akademie Wien trauert um Gründungsdirektor Prof. Ernst Florian Winter. https://www.da-vienna.ac.at/en/The-Academy/News-and-Media/MoreInformation/Id/69/Diplomatische-Akademie-Wien-trauert-um-Grundungsdirektor-Prof-Ernst-Florian-Winter.

FaTT. 2021. Forum außenpolitische Think-Tanks (FaTT). https://www.fatt.at/de-de/About-FaTT.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Innsbruck: StudienVerlag.

Höll, Otmar. 2004. Politikwissenschaft in Österreich und Internationale Politik. In *Demokratie und Kritik: 40 Jahre Politikwissenschaft in Österreich,* Hrsg. von Helmut Kramer, 227–246. Frankfurt a. M.: Lang.

Hummer, Waldemar. 2015. *Politikwissenschaft in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der Europapolitik: Institutionelle und materielle Rahmenbedingungen*. Innsbruck: StudienVerlag.

Institut für Zeitgeschichte. 2020. Zeitgeschichte als Wissens- und Wissenschaftsgeschichte. Universität Wien. https://zeitgeschichte.univie.ac.at/forschung/forschungsschwerpunkte/zeitgeschichte-als-wissens-und-wissenschaftsgeschichte/.

Jaeger, Thomas, Hrsg. 2020. *25 Jahre EU-Volksabstimmung*. Wien: Jan Sramek Verlag.

Kicker, Renate, Andreas Khol, und Hanspeter Neuhold, Hrsg. 1983. *Außenpolitik und Demokratie in Österreich: Strukturen-Strategien-Stellungnahmen. Ein Handbuch*. Salzburg: Wolfgang Neugebauer Verlag.

Kirt, Romain. 2006. Foreign Policy in the Age of Globalization: Does Globalization Constrain Nation States' Sovereignty in Conceiving and Maintaining their Foreign Policy? In *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, Hrsg. von Günter Bischof, Anton Pelinka, und Michael Gehler, 14:246–263. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

KMU Akademie und Management AG. n.d. Master of Science (MSC). KMU Akademie. https://www.kmuakademie.ac.at/.

Kneissl, Karin. 2020. *Diplomatie Macht Geschichte: Die Kunst des Dialogs in unsicheren Zeiten.* Hildesheim: Olms.

Kneucker, Raoul F. 1983. Die Rolle der Bundesverwaltung. In *Außenpolitik und Demokratie in Österreich: Strukturen-Strategien-Stellungnahmen. Ein Handbuch*, Hrsg. von Renate Kicker, Andreas Khol, und Hanspeter Neuhold, 31–110. Salzburg: Wolfgang Neugebauer Verlag.

König, Thomas. 2012. Vom Naturrecht zum Behavioralismus und darüber hinaus: Konzeptionelle Grundlagen der Disziplin Politikwissenschaft in Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 41(4):419–438.

Kramer, Helmut. 1989. Außenpolitikforschung in Österreich: zur politischen Kultur im Verhältnis Politikwissenschaft und Politik. In *Politische Kultur in Österreich*, Hrsg. von Hans-Georg Heinrich, Alfred Klose, und Eduard Ploier, 28–36. Linz: VERITAS.

Kramer, Helmut, Hrsg. 2004. *Demokratie und Kritik: 40 Jahre Politikwissenschaft in Österreich*. Wien: Lang.

Kramer, Helmut. 2006. Außenpolitik. In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emmerich Tálos, 807–939. Wien: Manz.

Kramer, Helmut. 2010. Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005). In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emmerich Tálos, 807–837, Wien: Manz.

Kramer, Helmut. 2013. Bleibt Österreichs Außenpolitik eine ‚Draussenpolitik'? *International* 4:45–50.

Kramer, Helmut. 2016. Austrian Foreign Policy 1995–2015. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2):49–57.

Müller, Patrick, und Heidi Maurer. 2016. Austrian Foreign Policy and 20 Years of EU Membership: Opportunities and Constraints. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2):1–47.

Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung. n.d. „Building und Training" ASPR. https://www.aspr.ac.at/bildung-training/.

Pelinka, Anton. 2004. Politikwissenschaft, kritische Öffentlichkeit und Politik. In *Demokratie und Kritik: 40 Jahre Politikwissenschaft in Österreich*, hrsg. von Helmut Kramer 99–112. Wien: Lang.

Seidenader, Julian. 2021. „Die Think Tank-Landschaft Österreichs: Eine Umfrage unter den Mitgliedern des Foreign-Affairs Think Tank Netzwerk". Policy Brief, Ponto – Grassroots Think Tank für Europa- und Außenpolitik, Juni 2021. https://www.pontothinktank.org/wp-content/uploads/2021/06/Policy-Brief-3_4.pdf.

Senn, Martin, und Franz Eder. 2018. Cui Bono Scientia Politica? A multi-dimensional concept of relevance and the case of political science in Austria. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 47(3):1–17.

Sonnleitner, Sandra. 2018. *Bilateral Diplomacy and EU Membership: Case Study on Austria*. Baden-Baden: Nomos.

Stourzh, Gerald. 2004. Eine Besprechung in der Armbrustergasse. In *250 Jahre: Von der Orientalischen zur Diplomatischen Akademie in Wien*, Hrsg. von Oliver Rathkolb, 183–196. Innsbruck: StudienVerlag.

Stourzh, Gerald, und Wolfgang Mueller. 2020. *Der Kampf um den Staatsvertrag 1945–1955: Ost-West-Besetzung, Staatsvertrag und Neutralität Österreichs*. Wien: Böhlau.

Thunert, Martin. 2007. Politikberatung. In *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Hrsg. von Siegmar Schmidt, Gunther Hellmann, und Reinhard Wolf, 336–352. Wiesbaden: VS Verlag.

Zöllner, Erich, Hrsg. 1977. *Diplomatie und Außenpolitik Österreichs: Elf Beiträge zu ihrer Geschichte*. Wien: Bundesverlag.


BY

Politikfelder



Außenwirtschaftspolitik

Lisa Lechner und Melanie Martinz

Zusammenfassung

Als exportabhängiges Land ist Österreichs Außenwirtschaft ein gewichtiger Bereich der Außenpolitik. Dieser Beitrag skizziert die außenwirtschaftspolitischen Entwicklungen seit der Entstehung der Zweiten Republik. Dabei geht er insbesondere darauf ein, wie der EU-Beitritt Außenhandelskompetenzen und -politiken neu konfiguriert hat. Er zeigt, wie die Außenwirtschaftspolitik von dem Beitritt und der damit verbundenen Zollunion profitiert, welche Strategien auf nationaler Ebene verfolgt werden, und wie sich die innenpolitische und gesellschaftliche Stimmung in der Handelspolitik wandelte.

1 Einleitung

Österreich ist eine kleine Marktwirtschaft, welche stark vom Außenhandel abhängig ist. Der Exportanteil betrug 2020 in Österreich 108 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und liegt somit verhältnismäßig vor anderen Ländern der Europäischen Union (EU), wie Deutschland, Italien, Großbritannien, und Frankreich. Diese Länder handeln auch sehr viel innerhalb ihrer Grenzen und sind somit weniger vom Außenhandel abhängig als Österreich. Im Laufe der Zweiten Republik vervielfachte sich die Anzahl der Exporteure, wobei zu erwähnen ist, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

L. Lechner (✉) · M. Martinz
Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich
E-Mail: lisa.lechner@uibk.ac.at

M. Martinz
E-Mail: Melanie.Martinz@uibk.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_11

mit 99 % aller heimischen Betriebe das wirtschaftliche Rückgrat Österreichs bilden. Demgemäß wurde der EU-Beitritt 1995 und somit der Zugang zum europäischen Binnenmarkt aus wirtschaftlicher Perspektive gefeiert. Die außenwirtschaftliche Abhängigkeit Österreichs hat dazu beigetragen, dass das Thema Außenhandel stets, aber besonders zur Zeit des EU-Beitrittes, ganz oben auf der Agenda vieler österreichischer Parteien stand. Auch in der Bevölkerung und unter den Wirtschaftstreibenden wurde eine Integration des österreichischen Marktes in den Weltmarkt stets begrüßt. Der Stellenwert der Außenwirtschaft lässt sich nicht zuletzt auch daran erkennen, dass Österreich sich Außenwirtschaftsstrategien gegeben hat (zuletzt 2018, siehe Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, Wirtschaftskammer Österreich 2018) und weltweit mehr als 100 Außenwirtschaftszentren unterhält.

Dieser Beitrag untersucht, wie sich die Außenhandelspolitik Österreichs in der Zweiten Republik entwickelt hat. Er skizziert dabei den Weg von einem Österreich, welches die Nicht-Teilnahme am EU-Binnenmarkt aus außenwirtschaftlicher Perspektive als nicht tragbar einstufte, hin zu einem Österreich, welches innerhalb der Europäischen Union als ein eher skeptisches Land in Bezug auf Außenhandel zählt.

Der Artikel beginnt mit einem Abriss über die Entwicklung der österreichischen Außenwirtschaft, vom Marshallplan zur EU-Mitgliedshaft und einer vertieften Integration in den Welthandel. Es folgt ein Vergleich Österreichs mit der Schweiz, um den Effekt der EU-Mitgliedschaft auf den Handel zu beleuchten. Bevor wir mit dem Fazit schließen, gehen wir auf die Trendwende der öffentlichen Meinung in Österreich zum Thema Außenhandel ein. Um die Präferenzen, Strategien und das Verhalten der Zweiten Republik in Zusammenhang mit der Außenwirtschaft besser zu verstehen, haben wir neben der Analyse von Beobachtungsdaten, ein Experteninterview durchgeführt.

2 Vom Marshallplan zur EU-Integration und darüber hinaus

Nach dem Zweiten Weltkrieg war der Außenhandel auf Hilfslieferungen beschränkt. Der Marshallplan für den Wiederaufbau Europas belebte mit den dadurch geförderten Krediten und Sachlieferungen Österreichs Außenwirtschaft. Der Güter und Dienstleistungsaustausch mit anderen Ländern, trug zentral zu Österreichs Wirtschaftswachstum bei. Dies veranlasste mitunter Österreich dazu, internationale Kooperationen zu stärken. Sowohl die Gründungsmitgliedschaft in der Organization for European Economic Cooperation (OEEC, später Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) als auch der Beitritt zum Internationalen Währungsfond (IWF) förderte die Einbindung Österreichs in den Welthandel. Es folgte 1951 die Zusage Österreichs im Rahmen des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, später World Trade Organisation, WTO) schrittweise Zölle und Handelshemmnisse abzubauen. Bis heute sitzt Österreich in 40 Komitees und Arbeitsgruppen der WTO aktiv bei (BMEIA 2021).

Neben Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz und England war Österreich ein Gründungsmitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (engl. European Free Trade Association, EFTA), welche am 4. Jänner 1960 in Stockholm unterschrieben wurde. Dienstleistungen waren damals noch nicht Teil des Abkommens. Diese wurden 2001 durch ein separates Abkommen zwischen den EFTA-Staaten geregelt (Dür et al. 2014). Neben dem politischen Aspekt war die Gründung von EFTA für Österreichs Außenhandel von wesentlicher Bedeutung. Sowohl ein erheblicher Teil der Importe als auch Exporte kamen und kommen bis heute aus den EFTA-Staaten (UN Comtrade n.d.).

Obwohl der Handel mit den übrigen EFTA-Staaten durch die Mitgliedschaft wuchs, litt Österreichs Wirtschaft unter der Diskriminierung durch die Nicht-Teilnahme in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). 1972 unterschrieb Österreich ein Freihandelsabkommen mit den damals neun Mitgliedern – Deutschland, Italien, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg sowie Großbritannien, Irland und Dänemark – der EWG[1]. Der Prozess hin zu einem derartigen Abkommen wurde bereits 1961 durch Österreich initiiert. In der Ratstagung der EWG 1967 legte Italien allerdings ein Veto ein, welches es 1969 zurückzog.[2] Zudem sprach sich die österreichische Regierung gegen eine Harmonisierung von Standards aus, dem auch die Europäische Kommission zustimmte. Inhalt des Abkommens waren vor allem Schutzklauseln zur Regelung von Disparitäten durch Wettbewerbsverzerrungen. Die Außenzölle der Vertragsparteien blieben unverändert, aber die Binnenzölle sanken graduell im Fünf-Jahres Takt. Entgegen Österreichs Interesse, welches eine umfassende Senkung aller Handelsbeschränkungen vorsah, wurden sensible Güter, wie landwirtschaftliche Produkte, Stahl, Papier, und Zellulose vom Abkommen ausgeschlossen. Besonders die Ausklammerung des Agrarsektors lief Österreichs Handelspräferenzen zuwider (Bauer 1993; Stermann 1972).

Zwischen dem Freihandelsabkommen mit den EWG-Mitgliedern und dem EU-Beitritt unterschrieb Österreich nur ein einziges weiteres Freihandelsabkommen. Grund dafür war der Wettbewerbsnachteil, welcher durch das zwischen der Europäische Gemeinschaft und den Färöer-Inseln unterschriebene Handelsabkommen, entstand. Daraufhin bot Dänemark im Namen der Färöer-Inseln den Beginn der Verhandlungen zu einem Abkommen zwischen Österreich und den Färöer-Inseln an (Österreichisches Parlament 1994).

Die Diskussion innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, bis 1992 einen europäischen Binnenmarkt zu gründen, erhöhte den Druck auf Österreich, sich der Gemeinschaft anzuschließen. Aufgrund der starken Handelsverknüpfung Österreichs mit den EG-Mitgliedern, wären die Opportunitätskosten bei Nicht-Teilnahme am Binnenmarkt sehr hoch gewesen. Österreich wickelte damals zwei Drittel des gesamten

[1] Siehe hierzu auch den Beitrag von Andreas Maurer in diesem Handbuch.

[2] Siehe hierzu im Detail den Beitrag von Günther Pallaver in diesem Handbuch.

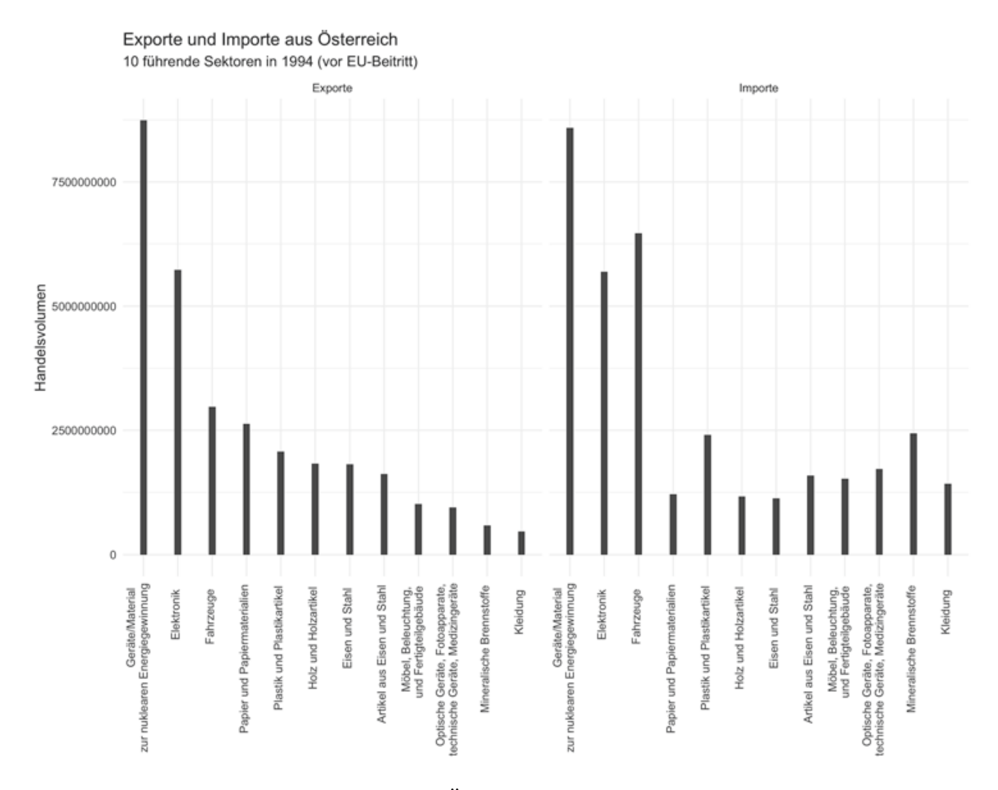


Abb. 1 Die 10 handelsstärksten Sektoren Österreichs vor dem EU-Beitritt. (Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der COMTRADE Daten: https://comtrade.un.org/)

Außenhandels mit den EG-Mitgliedern ab (Bauer 1993). Abb. 1 zeigt die 12 handelsstärksten Sektoren vor dem EU-Beitritt. Es fällt auf, dass der Atomstrom bezogene Handel vor 1997, als das österreichische Parlament einstimmig für die Anti-Atom-Politik stimmte, dominierte. Am 17. Juli 1989 stellte Österreich durch Außenminister Alois Mock (ÖVP) den Antrag Mitglied der EWG zu werden. Bereits Ende Juli begannen die informellen Beitrittsverhandlungen. Die EU-Kommission genehmigte zwei Jahre später, 1991, den Beitritt Österreichs, woraufhin die formellen Beitrittsverhandlungen starteten.

Diese eröffnete Außenminister Mock mit den folgenden Worten: „Austria was entering the Community in a spirit of self-confidence because its economic performance, economic and social stability, the strong shilling, its workers‘ skills, its intellectual resources and its historical relations with the countries of Central and Eastern Europe would be a major asset to the Community“ (Dokument zu den Beitrittsverhandlungen, 18–19). Die österreichische Verhandlungsposition war, vor allem durch das Interesse am Export von landwirtschaftlichen Produkten, die Erhaltung von Sozial- und Umweltstandards, und Übergangsfristen zu den vier Grundfreiheiten gekennzeichnet (Dokument zu den Beitrittsverhandlungen, 19). Die EU gewährte Österreich Ausgleichszahlungen, um die Umstrukturierung des Landwirtschaftssektors zu erleichtern. Die nationalen

Umwelt- und Sozialstandards entsprachen grundsätzlich jenen der EU, mussten aber besonders im Bereich Fahrzeugemissionen, im Schutz von Arbeiter*innen vor ionisierender Strahlung und im Schutz von weiblichen Arbeiterinnen nachgebessert werden. Ein weiterer gewichtiger Punkt für Österreich war die Erhaltung der Neutralität, welche bereits im Brief zum Antrag der Mitgliedschaft an die Europäische Kommission hervorgehoben wurde. In Kap. 24 des Beitrittsdokumentes wurde im Interesse von Österreich, aber auch Finnland und Schweden, auf die Neutralität eingegangen.

Wie aus Abb. 1 zu entnehmen ist, war der Automobilsektor für Österreichs Außenwirtschaft wichtig. In diesem Zusammenhang musste Österreich Konzessionen gegenüber der EU eingestehen und versprechen, Substitutionen gegenüber Autoherstelllern zu eliminieren. Österreich machte dies in Bezug auf Steyr/MAN-Nutzfahrzeuge in Grunding, aber weigerte sich derartige Substitutionen gegenüber General Motors nachzulassen und musste eine Strafzahlung an die EU tätigen.

Nach acht Verhandlungsrunden konnte im April 1994 ein Abschluss erzielt werden. Das österreichische Parlament stimmte mit 378 von 517 (73 %) Abgeordneten-Stimmen dem EU-Beitritt zu. Neben der Zustimmung durch das Parlament war eine Volksabstimmung notwendig, um den Beitritt abzuschließen. In dieser sprachen sich 66,58 % der Bevölkerung für einen Beitritt aus. Nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages im Juni 1994 stimmte das Parlament im November des gleichen Jahres für den EU-Beitritt. Mit 1. Jänner 1995 wurde Österreich zum offiziellen EU-Mitgliedsstaat. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union im Jänner 1995 löste sich die EFTA-Mitgliedschaft auf, jedoch sanken Österreichs Handelsbarrieren gravierend. Dies lag zum einen an der Neu-Mitgliedschaft in der Zollunion, welche den Handel mit anderen, damals 15 EU-Staaten, erleichterte.

2004 erfolgte ein weiterer Meilenstein. Mit der EU-Osterweiterung traten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern der EU bei. 2007 folgte der Beitritt von Rumänien und Bulgarien. Österreich spielte von Beginn an eine gewichtige Rolle in der Ostpolitik der EG und später EU (Neuhold 1994) und galt als starker Befürworter für die Osterweiterung. Bereits in der Eröffnungsrede zu den eigenen Beitrittsverhandlungen, betonte Außenminister Mock, dass Europa sich in Osteuropa und Ex-Jugoslawien ausdehnen sollte (Dokument zu den Beitrittsverhandlungen S. 19). Nicht zuletzt da die österreichische Wirtschaft schon viel in diese Länder investiert hatte und wesentlich von den Importen als auch den Arbeitskräften aus Mittel- und Südosteuropa abhängig war (Breuss und Schebeck 1998; Stankovsky 1996). Infolge der Osterweiterung ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 0.4 Prozentpunkte pro Jahr gestiegen (Breuss 2013).

Mit der EU-Mitgliedschaft ging ein Großteil der Außenhandelskompetenzen Österreichs an die Europäische Union über. Fortan wurden Handelsabkommen mit Drittstaaten durch die EU-Kommission, welche durch den/die EU-Chef Verhandler*in vertreten wird, verhandelt (Frennhoff 2007). In Anlehnung an Putnam (1988) wird häufig von einem Drei-Ebenen-Spiel gesprochen, wo Interessen international, innerhalb der EU und innerhalb der EU-Kommission austariert werden müssen (Frennhoff 2007; Meunier 2000; 2007). Abb. 2 stellt dieses Drei-Ebenen-Spiel dar, wobei auf der ersten Ebene die

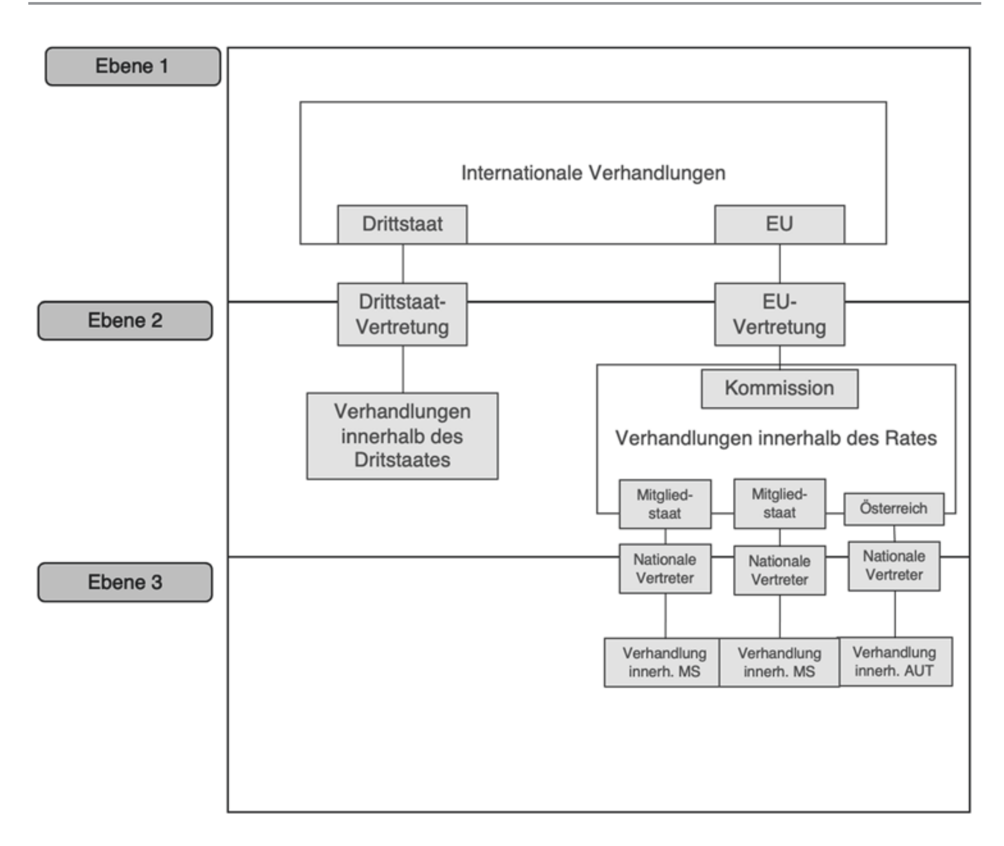


Abb. 2 Drei-Ebenen-Spiel Abbildung in Anlehnung an Frennhoff (2007)

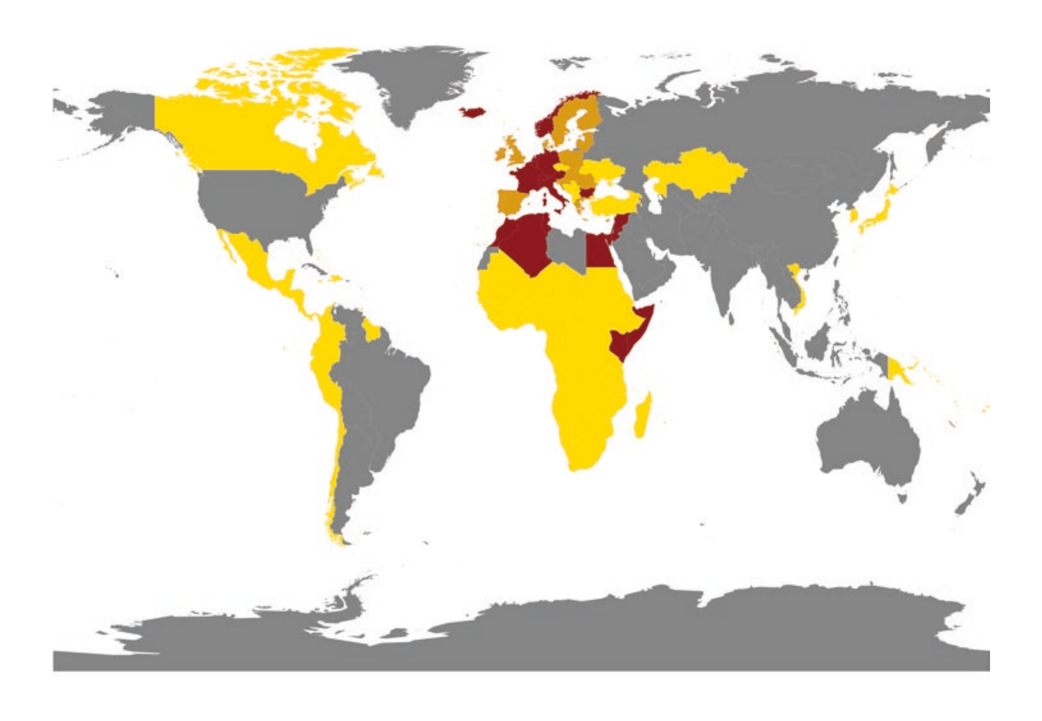
EU durch die Vertretung mit dem Mitgliedsstaat verhandelt. Hinter der EU-Vertretung verbirgt sich die EU-Kommission, welche sich innerhalb des Rates mit den einzelnen Mitgliedsstaaten koordiniert (Ebene 2). In jedem der einzelnen Mitgliedsstaaten werden ebenso Gespräche geführt (Ebene 3).

Mit dem Beitritt zur EU kommt es demzufolge auch zu einer Verschiebung auf der Akteursebene in der Handelspolitik. Trafen zuvor österreichische Nationalratsabgeordnete die Entscheidung, tritt per dato das Europäische Parlament (EP) als zentraler Akteur auf die Bühne (Experteninterview, abgehalten am 2.12.2021). Dies birgt für Österreich einerseits die Herausforderung seine Position in den Verhandlungen mit den anderen EU-Mitgliedsstaaten und in Folge mit den Handelspartnern außerhalb der EU durchzusetzen und andererseits die Chance als größerer und stärkerer Akteur in Verhandlungen zu internationalen Handelsabkommen aufzutreten. Während Österreich wenig Chance hätte, sich gegenüber Staaten wie Kanada oder den USA durchzusetzen, bietet die Einbettung in die EU ein stärkeres Verhandlungsgewicht.

Als Österreich der EU beitrat, hatte die EU bereits 53 Handelsabkommen mit Drittländern. Seit 1995 kamen weitere 51 dazu. Aktuell (Stand Juni 2021) sind Abkommen

mit China, Neuseeland, Australien, Mexico, den Mercosur-Staaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay, und Uruguay) geplant. Besonders China ist für Österreich ein wichtiger Handelspartner mit 7 % der gesamten Importe aus dem Ausland und knapp 3 % der Exporte in das Ausland (WKO 2020). Abb. 3 zeigt den Status der Handelsabkommen von der EU/Österreich. Hier zeigt Österreich auch ein besonderes Engagement. Es wurden diverse Förderprogramme, wie zum Beispiel das Global Incubator Network (GIN) für den chinesischen Raum erweitert (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres und Wirtschaftskammer Österreich 2018).

Auch wenn, wie zum Beispiel in Bezug auf China, ein besonderer Einsatz Österreichs zu erkennen ist, lässt sich die Rolle Österreichs in der EU bei Verhandlungen zu den genannten Handelsabkommen oft nur schwer identifizieren. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: Erstens ist die Formation der Handelsinteressen der EU aufgrund des Drei-Ebenen-Spiels komplex. Auch Drittstaaten betonen oftmals diese Komplexität, welche es ihnen erschwert Einblicke zu gewinnen (Meunier 2007). Zweitens gibt es grundsätzlich wenige Einblicke und Dokumentationen von derartigen Verhandlungen.



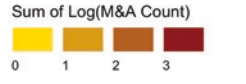


Abb. 3 Handelsabkommen der EU (und Österreich) seit 1994 (Stand Juni 2021). (Quelle: DESTA und Dür et al. 2014)

Jedoch war es so, dass in der österreichischen Position zur Außenwirtschaft eine Trendwende über die Zeit zu erkennen ist. Bis zum Vertrag von Lissabon 2007 wurde Österreich in der Handelspolitik auf europäischer Ebene kaum wahrgenommen. Dies änderte sich mit den zunehmend kritischen Stimmen in der Bevölkerung und den damit verbundenen Demonstrationen gegen bestimmte Handelsabkommen. Seither zeigt sich Österreich in der europäischen Handelspolitik vermehrt als Trittbrettfahrer. Entgegen der politisch kommunizierten Koalition der frugalen Vier, mit den Niederlanden, Dänemark und Schweden, welche eine wirtschaftsliberale und handelsbefürwortende Position vertreten, ist Österreich gegenüber großen Handelsabkommen in einer informellen, jedoch nicht stringenten, Veto-Partnerschaft. Beim umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada (CETA) auf der Seite Deutschlands, Belgiens und Polens und im Falle des EU-Mercosur-Abkommens, auf jener Frankreichs und Irlands (Experteninterview, abgehalten am 2.12.2021; Republik Österreich 2019).

3 Effekt der EU-Mitgliedschaft: Österreich vs. Schweiz

Die Schweiz und Österreich werden in der Literatur immer wieder als Vergleich in Bezug auf EU-Integration und Außenhandelspolitik herangezogen (Breuss 2013). Abb. 4 stellt die Entwicklung der Handelsdaten beider Länder gegenüber. Diese Darstellung bezweckt, dass generelle Weltwirtschaftstrends ausgeblendet werden können und der Effekt der EU-Erweiterung auf Österreich besser interpretierbar wird. Die rein graphische Darstellung deutet daraufhin, dass Österreichs Handel durch die EU-Integration gestiegen ist. Speziell rund um den EU-Beitritt 1995 und der EU-Osterweiterung 2004 holt Österreich im Vergleich zur Schweiz auf. Diese rein deskriptive Darstellung der Effekte erlaubt noch keine Schlussfolgerung. Über diese beschreibende Analyse hinaus, schätzen Oberhofer und Winner (2015) die Handelseffekte der EU-Integration und finden positive und signifikante Effekte des EU-Beitritts und der Ostererweiterung, sowohl auf die Anzahl der Handelspartner, als auch auf das Handelsvolumen. Oberhofer und Winner (2015) sprechen die Vorzieheffekte des EU-Beitrittes an, welche in der Grafik durchaus ersichtlich sind. Es ist zu erkennen, dass der Handel bereits vor dem tatsächlichen Beitritt anstieg. Das lässt sich darauf zurückführen, dass Firmen oft als erste versuchen, neue Märkte zu erschließen und somit Handelseffekte bereits vor 1995 eintraten. Des Weiteren kongruent mit der Grafik sind die nicht-signifikanten Effekte der Euro-Einführung. Diese sind laut rezenter Literatur nicht so groß, wie zum Beispiel, andere Integrationsprojekte der Währungsunion. Baldwin et al. (2008) haben die Außenhandelsauswirkungen auf den Euro untersucht und einen durchschnittlichen 5 % Gewinn in Handelsvolumen gefunden. Im Fall von Österreich lagen die Ereignisse, wie die Öffnung Osteuropas (1989), der Beitritt zur EU (1995), die Euro-Einführung (2002) und die EU-Osterweiterung (2004) sehr knapp beieinander, was eine Isolation der Effekte erschwert (Beer 2011). Zudem zeigte sich, dass eine gemeinsame Währungsunion auch indirekten Einfluss auf das Wirtschaftswachstum nehmen kann, zum Beispiel durch bessere Preisstabilität in Krisenzeiten (Beer 2011).

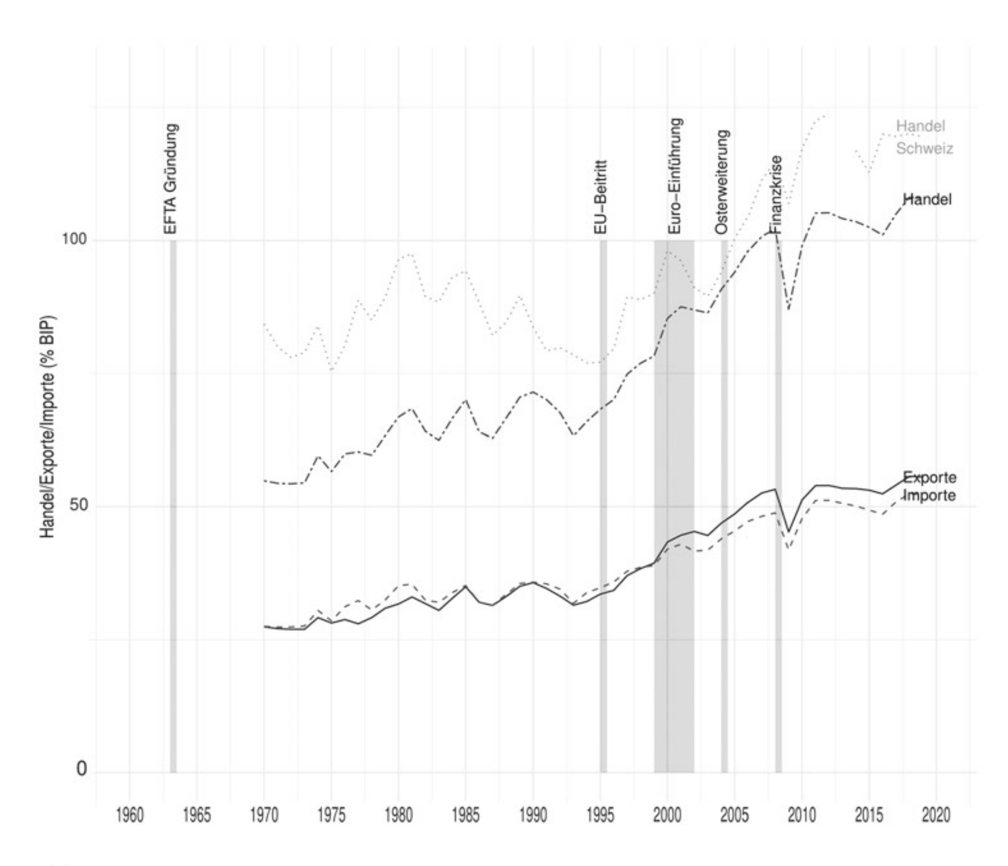


Abb. 4 EU-Integration und Handel. (Datenquelle: Weltbank)

4 Trendwende (?) der öffentlichen Meinung zur Außenwirtschaft

Bis jetzt konnten wir festhalten, dass Österreich ein von der Außenwirtschaft abhängiges Land ist. Diese Abhängigkeit stellt eine der wesentlichen Erklärungsfaktoren für Österreichs Ambitionen zur EU-Mitgliedschaft dar. Als es Österreich dann gelang den EU-Beitrittsprozess zu konkretisieren stiegen die Handelsflüsse von Österreich mit Drittstaaten. Kurzum, Österreich profitierte wirtschaftlich von der EU-Mitgliedschaft. Aber wie wurde und wird die Außenwirtschaftspolitik Österreichs in der Bevölkerung wahrgenommen? Im folgenden Abschnitt besprechen wir die öffentliche Meinung zum Außenhandel innerhalb der österreichischen Bevölkerung.

In einer Umfrage des Eurobarometer, welche 2019 durchgeführt wurde, gaben 58 % der Österreicher*innen an, vom internationalen Handel zu profitieren. Diese Zustimmung war vor 2013, dem Start der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen

mit den USA (kurz TTIP), noch größer. So stimmten 2010 knapp 70 % der befragten Österreicher*innen für den Freihandel. Zu dieser Zeit wurden in anderen Ländern, wie Deutschland und Polen die kritischen Stimmen zum multilateralen Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen (engl. Anti-Counterfeiting Trade Agreement, kurz ACTA) laut. Dieser Widerstand führte in Deutschland zur Gründung der Piraten-Partei und in weiterer Folge, mit TTIP, CETA und TiSA (Trade in Services Agreement) zeichnete sich auch in Österreich eine Trendwende im Stimmungsparameter ab. Infolgedessen gingen im April 2015 rund 22.000 Demonstrant*innen österreichweit auf die Straßen, um gegen TTIP zu protestieren (Der Standard 2016). Oftmals richteten sich die Proteste gleichzeitig gegen TTIP, TiSA und CETA, was zu einer Verschmelzung der einzelnen Handelsabkommen in der zivilgesellschaftlichen Meinungsbildung führte. Nicht zuletzt hatten während der Verhandlungen zu ACTA und in weiterer Folge TTIP, TiSA, CETA etc. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) damit begonnen, sich öffentlich kritisch gegenüber Handelsabkommen zu äußern. Zumal bei gemischten EU-Abkommen zusätzlich die Ratifikation der Mitgliedstaaten benötigt wird.

In Folge kam es auch in Österreich zu einem Stimmungsumschwung. Diese breite Bewegung veranlasste schließlich die Regierungs- und Oppositionsparteien in Österreich einen Blick in die eigene Wähler*innenschaft zu werfen (Experteninterview, abgehalten am 2.12.2021). Daraufhin stellte die SPÖ einen Antrag für eine Volksabstimmung über CETA. Dieser wurde jedoch von den Regierungsparteien ÖVP und FPÖ sowie den NEOS abgelehnt. Am 23. Mai 2019 wurde CETA trotz kritischer Stimmen in Österreich ratifiziert. Generell erlebt das Thema Außenhandel ein gesteigertes Interesse in der Öffentlichkeit. Die nächste Grafik (Abb. 5) zeigt, wie häufig in Österreich das Wort „Freihandelsabkommen" gesucht wurde.

Mit einer klaren Spitze um 2014, wo TTIP und CETA in der Öffentlichkeit viel diskutiert wurden, lässt sich ein genereller Trend nach oben erkennen. Neuere Handelsabkommen, wie das EU-Mercosur oder das EU-Japan-Abkommen erhielten weniger Resonanz als TTIP und CETA, wurden aber deutlich öfter in den Medien erwähnt als Freihandelsabkommen, welche vor 2013 unterzeichnet wurden (APA n.d.).

5 Resümee

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Österreichs Außenhandelspolitik besonders bis hin zur EU-Mitgliedschaft eine stetige Reduktion von Handelsbarrieren anstrebte und versuchte Zugang zum EU-Binnenmarkt zu gewinnen. Die stark wachsende und gewinnbringende Exportwirtschaft motivierte Österreich, sich für eine EU-Mitgliedschaft zu engagieren. Auch mit Beginn der EU-Mitgliedschaft galt Österreich als starker Befürworter für mehr und umfassende Handelsabkommen mit Drittstaaten. Nicht zuletzt der öffentliche Druck für mehr Transparenz und höhere Standards – wobei die Forderung

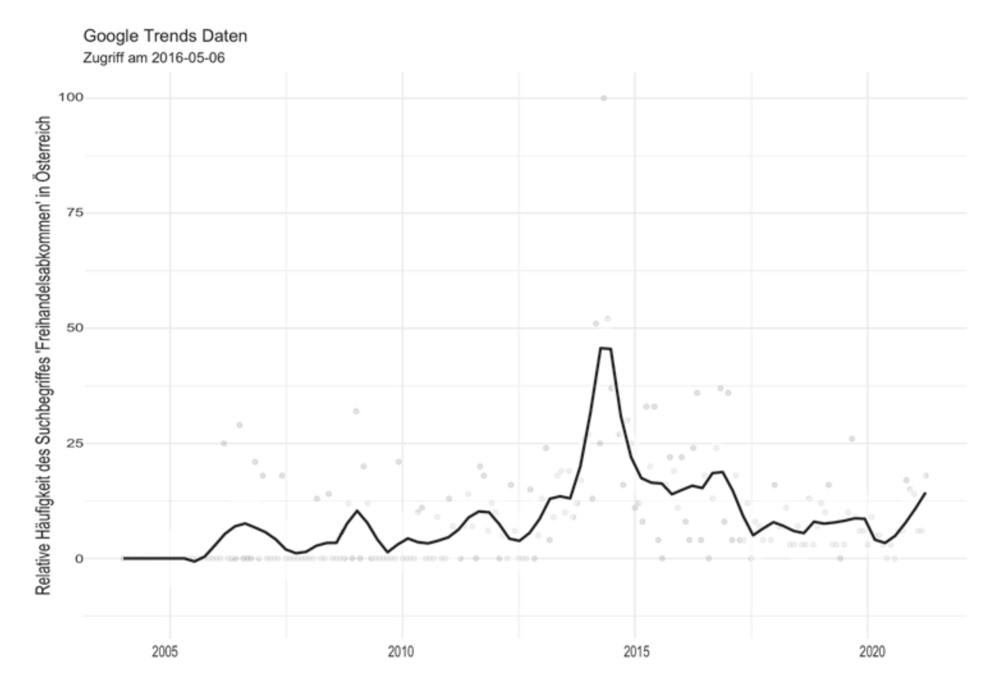


Abb. 5 Google Suche nach ‚Freihandelsabkommen' in Österreich. (Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten von Google Trends)

nach höheren Standards nicht immer faktenbasiert war (De Bièvre et al. 2020; Bièvre und Poletti 2020) – führten zu kritischeren Debatten zwischen den Regierungs- und Oppositionsparteien. Allerdings ist auch festzuhalten, dass der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union eine Zustimmungswelle zum Freihandel ausgelöst hatte. Wie sich die Stimmung rund um das Thema Außenhandel in Österreich in Zukunft entwickelt, bleibt also spannend.

Weiterführende Quellen

Breuss, F. 2020. „Makroökonomische Effekte der 25-jährigen EU-Mitgliedschaft Österreichs". *Monetary Policy & the Economy. Quarterly Review of Economic Policy* Q1-Q2 (20): 27-28. https://fritz.breuss.wifo.ac.at/Breuss_AUT_25_Jahre_in_EU_Makroeffekte_MOP_Q1+Q2_2020.pdf.

Breuss schätzt in diesem Artikel die makroökonomischen Effekte der EU-Integration für Österreich nach 25-jähriger Teilnahme. Die größten Auswirkungen betreffen neben dem Zutritt zum EU-Binnenmarkt, auch eine deutliche Steigerung im Außenhandel und ausländischen Direktinvestitionen.

Broschek, Jörg. 2021. „The Federalization of Trade politics in Switzerland, Germany and Austria". *Regional & Federal Studies* 1-22. https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1932829.

Broschek untersucht in dieser Studie die Aktivität subföderaler Einheiten in der Handelspolitik im DACH-Raum. Er zeigt anhand vier Faktoren, dass institutionelle Ressourcen und die Intensität der Präferenzen einen stärkeren Einfluss haben als die parteipolitische Rolle und soziale Mobilisierung in den untersuchten Ländern.

Wolfmayr, Y., P. Mayerhofer, und J. Stankovsky. 2007. „WIFO-Weißbuch: Exporte als Wachstumsmotor. Maßnahmen zur weiteren Belebung der Ausfuhr". *WIFO Monatsberichte* 80 (3): 249-261.

Die Autoren eruieren in dem Bericht exogene und endogene Faktoren, welche für Österreichs Exportwirtschaft hinderlich und förderlich (gewesen) sind. Ein Ausblick in Kombination mit praktischen Vorschlägen zum Erhalt der österreichischen Exporterfolge.

Literatur

APA. n.d. APA. https://apa.at/produkt/apa-onlinemanager-aom/.

Baldwin, Richard, Virginia DiNino, Lionel Fontagné,Roberto A. De Santis, und Daria Tagl. 2008. „Study on the Impact of the Euro on Trade and Foreign Direct Investment". *European Economy – Economic Papers* 321. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1163774.

Beer, C. 2011. Die ökonomischen Effekte des Euro auf Österreich-Ein Überblick über die wissenschaftliche Literatur. *Geldpolitik und Wirtschaft Q* 3:23–37.

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, und Wirtschaftskammer Österreich. 2018. *Außenwirtschaftsstrategie: Eine innovative Außenwirtschaftspolitik für ein erfolgreiches Österreich.* Wien: BMDW. https://www.bmdw.gv.at/Themen/International/Aussenwirtschaftsstrategie-2018.html?lang=de.

Bauer, Friedrich. 1993. „Österreich und die europäische Integration". In *Föderalismus und Europäische Gemeinschaften*. 2. Aufl., Hrsg. von Detlef. Merten, 275–282. Berlin: Duncker & Humblot.

De Bièvre, Dirk, Patricia Garcia-Duran, Leif Johan Eliasson, und Oriol Costa. 2020. „Editorial: Politicization of EU Trade Policy Across Time and Space". *Politics and Governance* 8(1): 239–242. https://doi.org/10.17645/pag.v8i1.3055

De Bièvre, Dirk, und Arlo Poletti. 2020. Towards Explaining Varying Degrees of Politicization of EU Trade Agreement Negotiations. *Politics and Governance* 8(1):243–253. https://doi.org/10.17645/pag.v8i1.2686

BMEIA. 2021. „Trade Issues (WTO)". Permanent Mission of Austria in Geneva. https://www.bmeia.gv.at/oev-genf/issues-and-responsibilities/trade-issues-wto/. Zugegriffen: 9. Juni 2021.

Breuss, F. 2013. „Effekte der österreichischen EU-Mitgliedschaft". *FIW Policy Brief series*. Policy Brief Nr. 18. https://EconPapers.repec.org/RePEc:wsr:pbrief:y:2013:i:018.

Breuss, F., und F. Schebeck. 1998. Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung für Österreich. *WIFO Monatsberichte* 71(11):741–750.

Dür, Andreas, Leonardo Baccini, und Manfred Elsig. 2014. The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset. *Review of International Organizations* 9(3):353–375. https://doi.org/10.1007/s11558-013-9179-8.

Frennhoff, Magdalena. 2007. Trade Negotiations between the EU and South Africa: A Three-level Game. *Journal of Common Market Studies JCMS* 45(4):857–881.

Meunier, Sophie. 2000. „What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations". *International Organization* 54 (1): 103–135. https://doi.org/10.1162/002081800551136.
Meunier, S. 2007. *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations*, 3. Aufl. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Neuhold, H. 1994. EFTA-Erweiterung der Europäischen Union: Eine österreichische Sichtweise. *Integration* 17(2):109–112.
Oberhofer, H. und H. Winner. 2015. „Handelseffekte der österreichischen EU-Integration". *FIW Policy Brief series.* Policy Brief Nr. 28. https://econpapers.repec.org/RePEc:wsr:pbrief:y:2015:i:028.
Österreichisches Parlament. 1994. 1620 der Beilagen XVIII. GP – Regierungsvorlage (gescanntes Original).
Putnam, R.D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42(3):427–460.
Republik Österreich. 2019. „SPÖ, FPÖ und JETZT setzen sich im EU-Unterausschuss mit Forderung nach Veto gegen Mercosur-Abkommen durch". PK-Nr. 905/2019. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0905/index.shtml
Der Standard. 2016. „Tausende protestierten gegen CETA und TTIP". *Der Standard*, 18. September. https://www.derstandard.at/story/2000044524696/grossdemos-gegenceta-und-ttip-am-samstag.
Stankovsky, J. 1996. „Außenhandel der EU: Neues Bezugssystem für Österreichs Aussenwirtschaft". *WIFO Monatsberichte* 9/1996: 583–599. https://www.wifo.ac.at/bibliothek/archiv/MOBE/1996Heft09_583_599.pdf.
Stermann, W. 1972. „Rest-EFTA Verhandlungen: Österreichs langer Weg zur EWG". *Wirtschaftsdienst* 52(7): 338–349. Hamburg: Verlag Weltarchiv. http://hdl.handle.net/10419/134418www.econstor.eu
UN Comtrade. n.d. „UN Comtrade Database". https://comtrade.un.org/.
WKO. 2020. Außenhandelsstatistik: Importe und Exporte.https://www.wko.at/service/zahlen-daten-fakten/oesterreichs-aussenhandel.html. Zugegriffen: 9. Juni 2021.

Dr. Lisa Lechner ist seit September 2018 Assistenzprofessorin (Laufbahnstelle) im Bereich Methodologie und Methoden für Politikwissenschaft und war zuvor als Post-doc in Salzburg tätig, wo Sie im Projekt TRADEPPOWER (ERC Grant) mitarbeitete. Sie verfasste Ihre Doktorarbeit zu „The political, social, and ecological weight of preferential trade agreements" an der Universität Salzburg und der McGill University. In Ihrer Forschung untersucht Lisa Lechner internationale Verträge sowie nationale und internationale Rechtsprechungen mithilfe von Netzwerk- und Text-Analyse.
Melanie Martinz ist seit Februar 2022 Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck und war von 2019 bis 2021 als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig. Nach dem Bachelorstudium an der Universität Wien und einem Auslandsjahr in Lateinamerika, absolvierte sie das Masterstudium in europäischer und internationaler Politik an der Universität Innsbruck. Dort verfasste sie ihre Masterarbeit mit dem Titel „Latin America: The Impact of Formal Regional Integration in PTAs on Intra-Regional Trade". Ihr Forschungsinteresse gilt der Analyse internationaler Verträge mit Fokus auf Lateinamerika.


BY



Amtssitzpolitik

Jodok Troy

Zusammenfassung

Amtssitzpolitik ist das Bemühen, internationale Organisationen in Österreich anzusiedeln und entwickelte sich in der Zweiten Republik zu einem integralen Bestandteil österreichischer Außenpolitik. Amtssitzpolitik ist sowohl funktionale Notwendigkeit der Außenpolitik eines Kleinstaates als auch normativer Zweck, sich aktiv für die internationale Gemeinschaft einzusetzen. Obwohl der außenpolitische Inhalt von Amtssitzpolitik einer historischen Notwendigkeit geschuldet ist – der internationalen Sichtbarkeit – haben sich die Prozesse österreichischer Amtssitzpolitik zu einer außenpolitischen Tradition entwickelt.

1 Einleitung

Amtssitzpolitik ist das Bestreben eines Staates, internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zur Niederlassung auf seinem Territorium zu bewegen sowie als Standort für internationale Konferenzen zu dienen. Für die Außenpolitik der Zweiten Republik ist Amtssitzpolitik seit vielen Jahrzehnten eine Priorität. Dies hat dazu

Ich bedanke mich bei Melina Duller für die Hilfe bei der Recherche und Entwurf der Grafiken sowie bei den hier namentlich nicht genannten Auskunftspersonen aus Ministerien der Republik Österreich, insbesondere dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten für hilfreiche Anmerkungen, Hintergrundinformationen und Auskünfte zum Thema.

J. Troy (✉)
Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich
E-Mail: jodok.troy@uibk.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_12

geführt, dass sich mehr als 60 internationale Organisationen auf dem Gebiet Österreichs angesiedelt haben, rund 40 davon allein in Wien (Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten 2020, 123), darunter so prominente wie einer der Hauptsitze der Vereinten Nationen (VN).[1] Zudem war Österreich der Austragungsort richtungsweisender Konferenzen, die zu den Wiener Konventionen über diplomatische (1961) und konsularische (1962) Beziehungen sowie über das Recht internationaler Verträge (1969) geführt haben.[2]

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Amtssitzpolitik Österreichs in der Zweiten Republik. Er geht dabei der Frage nach, warum und wie sich Amtssitzpolitik als Teil der Außenpolitik entwickelt und verändert hat. Der Beitrag kommt dabei zu dem Befund, dass die Amtssitzpolitik der Zweiten Republik im Wesentlichen von funktionalen und normativen Motivationen geleitet war und ist. Funktionale Motivationen sind das Streben nach internationaler Sichtbarkeit und Relevanz, um damit die Souveränität Österreichs abzusichern, sowie nationale Wertschöpfung und Umwegrentabilität der Ansiedlung internationaler Organisationen. Die normative Motivation ist das Bestreben, die friedliche Koexistenz der Staaten durch gute Dienste zu unterstützen. Zudem lässt sich festhalten, dass sich die Amtssitzpolitik im Laufe der Zweiten Republik von einer (funktionalen und normativen) Notwendigkeit zu einer Tradition entwickelt hat.

Amtssitzpolitik ist unmittelbar mit dem Begriff „internationale Organisationen“ verbunden. Dieser wird hier – wie auch in der Amtssitzpolitik der Republik Österreich – weit gefasst und nicht etwa nur im Sinne des Völkerrechtes verstanden (z. B. als zwischenstaatliche Organisationen).[3] Ein Großteil der internationalen Organisationen mit einem Amtssitz in Österreich ist staatlicher Natur. Deren Mitglieder sind Staaten die ein Sekretariat / einen Amtssitz unterhalten und deren Vertreter sich regelmäßig treffen. Zu Amtssitzpolitik zählt aber auch das Bemühen um internationale Nicht-Regierungsorganisationen sowie die Abhaltung internationaler Konferenzen.

In diesem Kapitel wird zunächst der theoretisch-analytische Rahmen von Amtssitzpolitik erörtert, das heißt deren Inhalte und Prozesse. Darin wird aufgezeigt, wie sich Amtssitzpolitik seit Beginn der Zweiten Republik zu einem Bestandteil österreichischer Außenpolitik entwickelt hat. Nach dem Aufzeigen historischer Entwicklungslinien

[1] Für eine detaillierte Auflistung siehe den *Appendix*. Dieser enthält eine Übersicht über weitere, nicht vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (2019) gelistete Organisationen mit einem Amtssitz/Niederlassung in Österreich.

[2] Diese Kodifikationen bilden bis heute die Grundlage für den zwischenstaatlichen Verkehr (Rathkolb 2006, 69). Darüber hinaus war Wien 1961 Schauplatz des Gipfeltreffens zwischen John F. Kennedy und Nikita Chruschtschow (Bischof et al. 2014; Kofler 2018).

[3] Eine exakte Definition von internationalen (staatlichen wie nichtstaatlichen) Organisationen ist in der sozialwissenschaftlichen Literatur umstritten. Weitestgehend herrscht aber Konsens, dass staatliche internationale Organisationen aus Staaten bestehen, beständig (z. B. durch regelmäßige Treffen) und permanent (z. B. durch ein Sekretariat) sind (Rittberger et al. 2019, 4–5).

österreichischer Amtssitzpolitik werden die Ursachen von deren Notwendigkeit erörtert. Das Kapitel endet mit einem Resümee, welches, vor dem Hintergrund der Inhalte und Prozesse von Außenpolitik, aufzeigt, wie sich Amtssitzpolitik von einer historischen Notwendigkeit zu einer Tradition entwickelt hat.

2 Amtssitzpolitik – integraler Bestandteil von Außenpolitik

Außenpolitik ist die Gesamtheit aller Entscheidungen und Handlungen, die ein Staat gegenüber dem Raum jenseits seiner Grenzen tätigt, also *politische Inhalte*. Außenpolitik beinhaltet aber auch *politische Prozesse* die zu Inhalten führen.[4] Dementsprechend ist der primäre *Inhalt,* gerichtet auf ein Ziel, von Amtssitzpolitik, Amtssitze von internationalen Organisationen nach Österreich zu bringen sowie internationale Konferenzen in Österreich abzuhalten. Der sekundäre Inhalt von Amtssitzpolitik schließlich ist die Menge von Motivationen und politischen Inhalten, die dazu führen. Der primäre *Prozess* von Amtssitzpolitik sind die konkreten Tätigkeiten, etwa diplomatische Verhandlungen und Angebote, um Amtssitze nach Österreich zu bringen. Deren Niederlassung ist jedoch nicht in allen Fällen einer aktiven Amtssitzpolitik der Regierung beziehungsweise den inhaltlich zuständigen Ministerien geschuldet.

Inhalte und Prozesse von Außenpolitik äußern sich durch bewusste Einflussnahme eines Staates auf sein äußeres Umfeld. Demnach ist Amtssitzpolitik ein Paradox. Zwar wird bewusst Einflussnahme auf das äußere Umfeld genommen. Der Prozess etwa, der zu Amtssitzpolitik führt und diese begleitet, liegt größtenteils außerhalb der eigenen staatlichen Grenzen bei der bewussten Einflussnahme auf andere Staaten und nichtstaatliche Akteure. Allerdings sind die Voraussetzungen für die Möglichkeiten dieser Einflussnahme auch bei den Interessen anderer Staaten zu suchen. Auch die Erfolgsphase der „aktiven Neutralitätspolitik" in den 1970er-Jahren war nicht „ausschließlich auf österreichische Eigeninitiative zurückzuführen" (Rathkolb 2005, 276). Allerdings liegt die Erfüllung des Inhalts, der mit diesen Prozessen verfolgt wird, primär auf dem eigenen Staatsgebiet. Dies zeigt die in der Einleitung angesprochene Spannung zwischen normativer Programmatik und funktionaler Notwendigkeit.

Die *Motivation* für eine aktive Amtssitzpolitik als Priorität der Außenpolitik kann mithilfe zweier Thesen erklärt werden. Erstens, Amtssitzpolitik ist einer *funktionalen* Motivation, basierend auf einer Kosten-Nutzen Abwägung, geschuldet. Für einen Kleinstaat wie Österreich stellt die Ansiedlung internationaler Organisationen eine Möglichkeit dar, trotz begrenzter Ressourcen und Möglichkeiten der Außenpolitik, internationale Sichtbarkeit und Relevanz zu erreichen und damit längerfristig die souveräne Existenz des Landes abzusichern. Zudem bleibt auch die tatsächliche materielle Wertschöpfung

[4] Siehe hierzu den Beitrag von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst in diesem Handbuch.

im Land. Nicht von ungefähr wird seitens der Republik auf den Wirtschaftsfaktor und die Umwegrentabilität internationaler Organisationen in Österreich hingewiesen (Arbeitsplätze, Wertschöpfung, Kongresswirtschaft etc.).[5] Der jährliche Wertschöpfungseffekt durch die anwesenden internationalen Organisationen beläuft sich auf rund 1,3 Mrd. € (Kluge et al. 2018). Weiter bedeutet die Anwesenheit von bilateralen Institutionen und multilateralen Organisationen in Österreich direkt und indirekt die Sicherung von Arbeitsplätzen (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres 2016).[6] Die nationale politische Rechtfertigung für Amtssitzpolitik im Sinne nationaler Wertschöpfung wie der Umwegrentabilität begann bereits in den 1970er-Jahren im Zuge innenpolitischer Auseinandersetzungen über Amtssitzpolitik (Frey 2011, 152).[7]

Zweitens, Amtssitzpolitik ist *normativen* Motivationen geschuldet. Kleinstaaten bieten ihr Territorium im Rahmen von sogenannten „guten Diensten" internationalen Organisationen an, bzw. kümmern sich aktiv darum, um ein gutes Zusammenleben von Staaten sowie friedliche Streitbeilegung zu ermöglich. Dieses Engagement liegt im Eigeninteresse von (neutralen) Kleinstaaten. Diese müssen aus ihrer „völkerrechtlichen und sicherheitspolitischen Position an einer Entwicklung zu mehr Sicherheit und Demokratie in der Weltgesellschaft in besonderem Maße interessiert sein." Weiters finden gerade diese Staaten oft auch „in Zeiten und Prozessen der politischen Entspannung im internationalen System erhöhten außenpolitischen Handlungsspielraum" vor den sie nützen können (Karmer 2006, 808).

Die beiden Erklärungsansätze von funktionalen und normativen Motivationen lassen sich nicht eindeutig trennen. Beide Motivationen wurzeln aber nicht zuletzt in Existenzangst. Österreichische Amtssitzpolitik wurde als Garant dafür gesehen nicht wieder – wie 1938 – ohne nennenswerte Einsprüche seitens der internationalen Gemeinschaft zu „verschwinden." Auch bleibt die Frage oftmals unbeantwortet, ob eine normative Motivation nur als rhetorische Grundlage dient oder ob durch die Realität (das Bemühen um Amtssitze in Österreich) Amtssitzpolitik sich zu einem normativen Selbstzweck entwickelt hat. Insgesamt, so zeigt auch dieser Beitrag in seinem beschreibenden Teil, dass die Relevanz österreichischer Außenpolitik erstens jedenfalls *auch* darin beruht, internationale Organisationen dauerhaft nach Österreich zu holen und zweitens *dadurch* der internationalen Gemeinschaft „gute Dienste" zu leisten bzw. erst anzubieten – und sei es auch nur für kurzfristige Selbstinszenierung.

Amtssitzpolitik scheint tatsächlich zu einem Teil des internationalen Selbstverständnisses der Republik geworden zu sein (Bundesministerium für Europäische und

[5] https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/wien-als-sitz-internationaler-organisationen/. Siehe auch Kluge et al.2018

[6] Darin inkludiert sind auch „bilaterale Institutionen" auf dem Gebiet der Republik Österreich wie Botschaften.

[7] Im Zuge der „Übertragung der Planung, Errichtung, Erhaltung, Verwaltung und Finanzierung des Internationalen Amtssitz und Konferenzzentrums Wien an die IAKW-AG" wurde etwa auch ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss eingesetzt (Österreichischer Nationalrat 1972).

Internationale Angelegenheiten 2009). Dies wird auch dadurch deutlich, dass Amtssitzpolitik als Instrument angesehen wird, österreichische Interessen wahrzunehmen und weiter zu entwickeln (Republik Österreich 2013, 12). Ein erklärtes nationales Interesse der Republik ist etwa die „Stärkung der Handlungsfähigkeit Internationaler Organisationen“ (Republik Österreich 2013, 10). Der begleitende politische und insbesondere diplomatische Prozess des Inhalts von Amtssitzpolitik ist das Bemühen um die Rahmenbedingungen für Amtssitze.

> Im Interesse seiner aktiven Amtssitzpolitik stärkt Österreich laufend die rechtlichen Rahmenbedingungen, um die Attraktivität für bereits ansässige internationale Einrichtungen aufrecht zu halten und Anreize für Neuansiedlungen zu bieten. (Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten 2020, 123)

Im Sinne dieser Rahmenbedingungen um die „Attraktivität“ aufrecht zu erhalten, wurden und werden internationalen Organisationen wie etwa den Vereinten Nationen steuerliche Freiheiten und finanzielle Erleichterungen zugestanden (siehe z. B. Republik Österreich 1998, Art. VII–VIII). Darüber hinaus sollten „vergleichbare internationale Organisationen auch den gleichen rechtlichen Status in Österreich genießen“ (Schusterschitz 2015, 194). Für die Prozessabwicklung österreichischer Amtssitzpolitik ist eine eigene Abteilung im Außenministerium zuständig (Abteilung I.4 – Amtssitz und Staatenkonferenzen). Diese Abteilung betreut die „Organisation von Staatenkonferenzen und anderen internationalen Tagungen; Kongresswesen und Kongressförderung; Ansiedlung, Amtssitzfragen und organisatorische Betreuung internationaler Organisationen und sonstiger internationaler Einrichtungen in Österreich; Internationales Zentrum Wien; Internationales Amtssitz- und Konferenzzentrum Wien AG (IAKW-AG), Österreichisches Konferenzzentrum Wien AG (ÖKZ-AG); internationale Schulen.“[8]

Im Jahr 2021 wurden die „verstreuten gesetzlichen Regelungen über die Vorrechte und Befreiungen von internationalen Organisationen, anderen internationalen Einrichtungen, internationalen Konferenzen, Quasi-Internationalen Organisationen und anderen internationalen Nichtregierungsorganisationen“ (Republik Österreich 2021) zusammengeführt bzw. ersetzt. Der Langtitel des „Amtssitzgesetzes“ (ASG) weist bereits auf die Programmatik österreichischer Amtssitzpolitik hin. Es ist ein „Bundesgesetz zur Stärkung Österreichs als internationaler Amtssitz“. Dieses regelt im Besonderen „die Förderung der Ansiedlung und der Tätigkeit Internationaler Einrichtungen und Internationaler Nichtregierungsorganisationen sowie der Abhaltung Internationaler Konferenzen in Österreich“ ASG, § 1 (1)).[9] Unter die österreichische Amtssitzpolitik fallen also sowohl klassische staatliche internationale Organisationen (z. B. die Organisation Erdölexportierender Länder – OPEC), internationale Nicht-Regierungsorganisationen (z. B. das Internationale

[8] https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/geschaeftseinteilung/organisation/show/abteilung-i4/.

[9] Einen Überblick über Rechtsfragen im Zusammenhang mit Amtssitzpolitik der Republik Österreich (bis vor dem Amtssitzgesetz 2021) bietet Schusterschitz (2015).

Ombudsmann-Institut – IOI), Quasi-Internationale Organisationen (z. B. das Ban Ki-Moon Zentrum für globale Bürger – BKMC)[10] als auch die Abhaltung internationaler Konferenzen.

3 Phasen der Österreichischen Amtssitzpolitik

Dieses kontinuierlich erweiterte Spektrum österreichischer Amtssitzpolitik wird umso deutlicher, wenn man Amtssitzpolitik in einzelne Phasen unterteilt. Insgesamt lässt sich österreichische Amtssitzpolitik in drei Phasen unterteilen. Die *erste* Phase österreichischer Amtssitzpolitik, von Beginn der Zweiten Republik bis Mitte der 1960er-Jahre war geprägt von dem Verlangen nach internationaler Sichtbarkeit, nicht zuletzt angesichts der geografischen Lage inmitten des Ost-West-Konfliktes. Erste Initiativen, um internationale Organisationen im Sinne von Amtssitzpolitik in Österreich anzusiedeln, begannen in den 1950er-Jahren und waren vor allem funktional motiviert, das heißt pragmatisch um die Existenzsicherung der Republik bemüht.[11] Jedenfalls aber waren diese Initiativen vor allem der angestrebten Westintegration geschuldet (Rathkolb 2005, 278).

Bestes Beispiel dafür war eine der ersten Möglichkeiten eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen – die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA) (Frey 2011, 149). Damit wurde versucht, Österreichs neutralen Status zu untermauern, den Wiedereintritt in die internationale Gemeinschaft zu markieren und gleichzeitig internationale Sichtbarkeit zu gewährleisten um nicht, wie 1938, zu „verschwinden."[12] Wien, an der Grenze zwischen der westlichen und östlichen Einflusssphäre war schließlich nicht nur für die Großmächte akzeptabel, sondern auch aktiv von der österreichischen Delegation mit deren Angebot eines neutralen Standorts beworben.

[10] Siehe auch https://www.bmeia.gv.at/themen/wien-als-sitz-internationaler-organisationen/ngos-und-quasi-internationale-organisationen/. Die Kategorie „Quasi-Internationale Organisationen" ist neu. Damit werden internationale Organisationen anerkannt die bisher nicht als solche anerkannt wurden (ASG 1, § 7 (2)).

[11] Andere lokalisieren erste Initiativen allerdings bereits im Jahr 1945, als deutlich wurde, dass Österreich nicht nur die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen anstrebte, sondern auch bereits die Idee, das Hauptquartier der Vereinten Nationen nach Österreich zu bringen (Rudofsky 1982, 93).

[12] „It never should happen again that – as in 1938 – the country should disappear with just one single, faraway country, namely Mexico, raising faint protest. The international community should have an interest in the existence and independence of Austria. Such interest could be created and maintained by an active foreign policy that rendered useful services to the international community […] and by establishing a strong international presence in Vienna, by enlarging the number of UN and of other international organizations headquartered in Austria's capital; and by establishing the city as a venue for international gatherings." Thomas Nowotny, Kreiskys Sekretär 1970–75 (zitiert in Frey 2011, 152).

> The fact that the IAEA was expected to handle and store large amounts of fissile material also pointed to a neutral site on the East/West frontier. The Austrian delegation carried the day. While the Conference formally left it to the Prepcom to make a final recommendation to the first meetings of the General Conference and Board of Governors, it prejudged the issue by adopting a resolution in favour of Vienna. (Fischer 1997, 49)[13]

Dennoch, erste Versuche die USA davon zu überzeugen, dass Österreich als „Brücke" zwischen Ost und West – im Sinne der Neutralität – fungieren kann, waren ursprünglich nicht immer von Erfolg gekrönt. Zwar wurde im Falle der IAEA schließlich, auch auf Bemühen der österreichischen Delegation, für Wien als Amtssitz entschieden. Allerdings war Wien „ausschließlich ein Verhandlungskompromiss, da Dulles unbedingt über die Schlüsselbeamten entscheiden wollte und daher dem sowjetischen Vorschlag bezüglich des geographischen Sitzes nachgeben musste" (Rathkolb 2006, 38–39).[14]

In dieser ersten Phase wird deutlich, dass Amtssitzpolitik „sich mehr auf die real politische Unabhängigkeit denn auf die Steigerung der eigenen Kapazitäten" (Rathkolb 2006, 44) konzentrierte. Diese Absicht wird schließlich auch deutlich im vorläufigen Höhepunkt österreichischer Amtssitzpolitik, als Österreich ein Amtssitz der Vereinten Nationen wird. Diese stärkere internationale Verankerung wurde nicht zuletzt als „solidere Garantie der österreichischen Souveränität im Ost-West-Konfliktfall denn in einer ausschließlich militärischen Eigenverteidigung" (Rathkolb 2006, 44) gesehen.

Das österreichische Eintreten für eine aktive Amtssitzpolitik wird vor allem den Regierungen mit und unter Bruno Kreisky (SPÖ) zugeschrieben (Kriechbaumer 2006, 264; Dahlke 2011, 177–78).[15] Tatsächlich ist in den 1970er-Jahren die Frage nach der „optimalen Nutzung des Internationalen Amtssitz – und Konferenzzentrums Wien (IAKW) sowie generell der weitere Ausbau Wiens als internationale Amtssitz- und Konferenzstadt eines der wichtigsten Anliegen der österreichischen Außenpolitik" (Außenpolitischer Bericht 1975-2009a, 209; siehe auch Außenpolitischer Bericht 1975-2009b, 269). Wie in Abb. 1 ersichtlich, sind in dieser Periode (insbesondere Ende der 1970er-Jahre) in kurzer Zeit viele Amtssitze internationaler Organisationen in Österreich gegründet oder nach Österreich verlegt worden.[16]

Der vorläufige Höhepunkt österreichischer Amtssitzpolitik wurde 1979 durch die Übergabe des Internationalen Zentrums Wien an die Vereinten Nationen erreicht

[13] Die erste Konferenz dieser in Österreich angesiedelten Organisation war wahrscheinlich die erste wichtige diplomatische Konferenz in Wien seit dem Wiener Kongress 1814/15 (Frey 2011, 149).

[14] Ähnlich zurückhaltend verhielten sich die USA zunächst bei der Suche nach einem Ort für ein Gipfeltreffen der Großmächte das schließlich 1961 in Wien erfolgte (Kofler 2018).

[15] Wie für viele andere war auch Kreiskys Interesse an Außenpolitik „ohne direkte Folgewirkungen für die österreichische Innenpolitik" dem „Trauma" von 1938 – dem Desinteresse der anderen Staaten – geschuldet (Rathkolb 2005, 278).

[16] Sowohl internationale staatliche Regierungsorganisationen als auch internationale Nicht-Regierungsorganisationen.

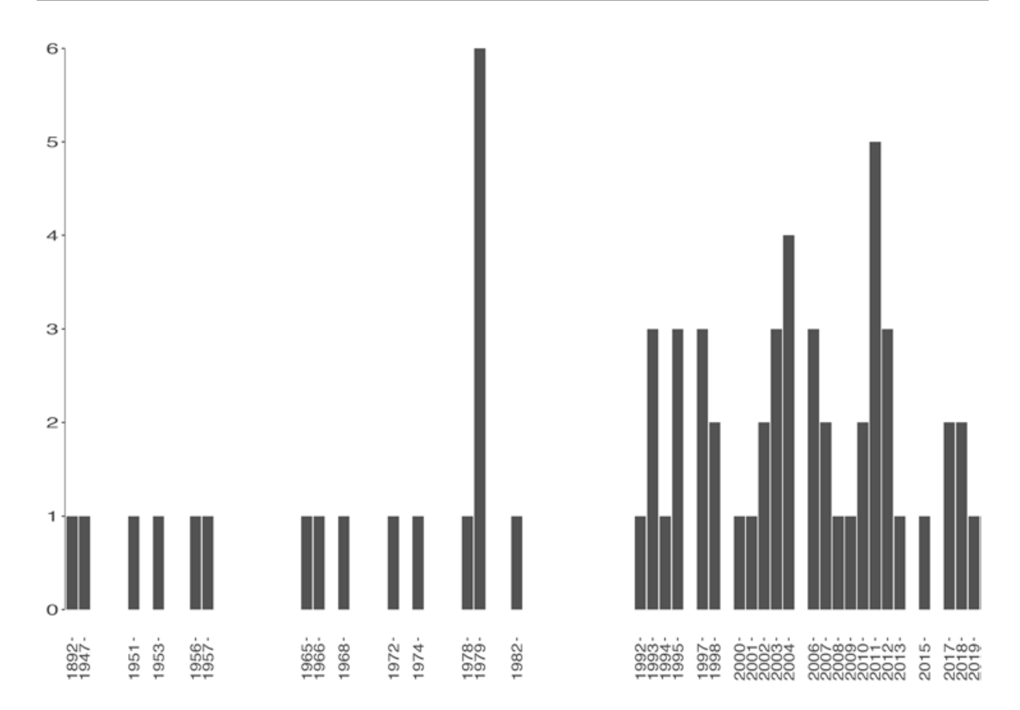


Abb. 1 Errichtungsaktivität von Amtssitzen internationaler Organisationen in Österreich. (Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Zahlen des Außenministeriums sowie des Appendix)

(„Vienna International Centre").[17] Bereits 1967 wurde beschlossen, den Vereinten Nationen einen Sitz in Wien anzubieten. Diese Art von Amtssitzpolitik sollte sich zu einem wesentlichen Element der österreichischen Sicherheitspolitik entwickeln (Rathkolb 2005, 279). Von dieser politischen Tradition zehrt die Republik bis heute. *Inhaltlich* begründet wurde dieses Engagement wiederum mit Verweis auf die 1955 erreichte Souveränität. Die Außenpolitik der Republik verfolge seit damals „kontinuierlich das Ziel … die Rolle Österreichs als Ort der Begegnung, des Dialogs und der Verständigung zu festigen" (Außenpolitischer Bericht 1975–2009c, 180).

Die verstärkt internationale Orientierung, die über den Kontext des Ost-West-Konfliktes hinausging, leitete die *zweite Phase* ein. Anders als die erste Phase, im Schatten des Ost-West-Konfliktes und beruhend auf bekannten und anerkannten internationalen Organisationen und Gepflogenheiten, war die zweite Phase österreichischer Amtssitzpolitik geprägt von einer zunehmend *globaleren* Orientierung. Ein Ausdruck

---

[17] Für einen historischen Überblick über die Entwicklung Wiens zum (damals) dritten Sitz der Vereinten Nationen siehe z. B. Schleicher (1979). Für Einblick in die Lebens- und Arbeitswelt dort siehe z. B. Mannoia-Boaglio (2014). Für einen Überblick über die Entwicklung Wiens zu einer „internationalen Hauptstadt" siehe Robertson (2021).

dafür ist die Installation des Amtssitzes der OPEC 1965 in Wien die den Blick auf die Probleme und Interessen der restlichen Welt lenkte und davon motiviert war. Die Republik anerkannte den extraterritorialen Status des OPEC Hauptquartiers in Wien, garantierte die Immunität von Eigentum, Archiven, interner Kommunikation und weitete die Privilegien und Immunitäten wie sie von Diplomat*innen bekannt sind auf die Mitarbeiter*innen der OPEC aus (Garavini 2019, 127). Die Themen dieser zweiten Phase leiten über in die *dritte* Phase österreichischer Amtssitzpolitik.

Die dritte und anhaltende Phase österreichischer Amtssitzpolitik ist geprägt von einer zunehmenden Globalisierung der Themen, die bereits vorher begonnen hatte.[18] Waren traditionelle staatliche Themen (z. B. Souveränität) und Instrumente (z. B. völkerrechtliche Verträge; internationale Organisationen) in den vorherigen Phasen dominierend, wird Amtssitzpolitik heute von einer Vielzahl an Themen und Instrumenten beherrscht, die international auch in organisatorischer Form bedient werden. Dies drückt sich auch in Abb. 1 durch die Vielzahl der Amtssitzgründungen in Österreich aus. Zu diesen Themen zählt unter anderem oft eine Selbstverpflichtung Rechtsstaatlichkeit international zu fördern (Lupel und Mälksoo 2019), nicht zuletzt und bereits seit Langem im Bereich der Menschenrechte (Egeland 1984). Bester Ausdruck dieser dritten Phase war die Niederlassung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 1995 in Wien.[19]

Die Extension dieser Phase gleicht dem Übergang von der ersten zur zweiten Phase, aber beschleunigt und motiviert durch das Ende des Kalten Krieges und der damit verbundenen weltoffenen Erwartungen. Ausgedrückt wird das zum Beispiel durch die von Beginn an umstrittene Niederlassung des König-Abdullah-Zentrum für interreligiösen und interkulturellen Dialog (KAICCID) 2011 in Wien. Dieses, inzwischen wieder abgewanderte Zentrum, sollte versuchen den „interreligiösen und interkulturellen [Dialog] als Instrument, die religiöse und spirituelle Dimension der Menschen anzusprechen und *inter alia* Konfliktprävention und -lösung, nachhaltigen Frieden und sozialen Zusammenhalt“ (Republik Österreich 2012) zu fördern. Die dritte Phase ist keineswegs abgeschlossen. So wird in der österreichischen Sicherheitsstrategie (2013, 10) explizit festgehalten, dass Amtssitzpolitik der „Stärkung der Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen“ dient.

Amtssitzpolitik heute ist aber nicht nur von einer Globalisierung der Themen, sondern auch von einer Zunahme an unterschiedlichen Interessen sowie internationaler Konkurrenz bestimmt. Amtssitzpolitik im engeren Sinne wie hier geschildert obliegt zwar dem Außenministerium aber auch andere Ministerien und Akteure (wie etwa die Stadt Wien) verfolgen ihre eigene Amtssitzpolitik. Auch ist die internationale

[18] Kramer (2006, 816–20) verortet den Beginn dieser global ausgerichteten Phase österreichischer Außenpolitik bereits Ende der 1960er-Jahre angesichts der damaligen Veränderungen internationaler und innergesellschaftlicher Rahmenbedingungen.

[19] Siehe hierzu den Beitrag von Wolfgang Zellner in diesem Handbuch.

Konkurrenz um Amtssitze größer geworden. So steht die Republik Österreich etwa in Konkurrenz mit der Bundesrepublik Deutschland oder der Schweizerischen Eidgenossenschaft, die sich in Bonn und Genf um Amtssitze internationaler Organisationen bemühen. Auch der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) hat sich auf die Amtssitzpolitik ausgewirkt. Durch die EU-Mitgliedschaft rückte der internationale Horizont ein Stück weit in den Hintergrund was teilweise durch die besondere Pflege bilateraler Beziehungen sowie das Lobbying spezifischer Themenbereiche wie zum Beispiel der Abrüstung kompensiert wurde.

Amtssitz*politik* ist, gerade in der programmatischen Ausrichtung des Inhaltes von Außenpolitik, dem Bekenntnis zu einem aktiven Engagement der Republik in der internationalen Gemeinschaft geschuldet, zusammengefasst als ein „Bekenntnis zu Multilateralismus und Dialog" (Österreichischer Nationalrat 2020). Gewiss, Kleinstaaten müssen sich, angesichts ihrer begrenzten Macht, zwischen Verletzlichkeit und Resilienz (Cooper und Shaw 2009), Nischen in der Außenpolitikgestaltung suchen (Hey 2003). Dennoch, oder vielleicht gerade deshalb, ist die Außenpolitik von Kleinstaaten oft eine sehr aktive. Manche argumentieren, dass gerade deshalb die Außenpolitik von Kleinstaaten die internationale Ordnung vielleicht nicht stabilisiert aber durch das Ansprechen von moralischen und humanitären Problemen dennoch verbessert (Chong und Maass 2010, 381).

Zusammenfassend deutet sowohl die Rhetorik als auch die Praxis der Außenpolitik von Kleinstaaten darauf hin, dass diese sich als Dienstleister der internationalen Gemeinschaft sehen. Dies ist auch im Fall von Österreich so wie etwa das Engagement in und für die Vereinten Nationen illustriert (Troy 2013), wenn auch oft nur rhetorisch. Dabei wurde längst die Sorge um absolute Gewinne wie dem Souveränitätserhalt, in dem Fall durch die internationale Sichtbarkeit der Republik, durch das Bemühen um relative Gewinne wie nationale Wertschöpfung und den internationalen Beitrag zu Multilateralität und Dialog abgelöst.[20] Auch die thematische Orientierung der internationalen Organisationen, auf die die österreichische Amtssitzpolitik u. U. wenig Einfluss hat, ist vielfältig geworden (vgl. Abb. 2).

4 Resümee: Amtssitzpolitik von der Notwendigkeit zur Tradition

Ungeachtet der politischen Rhetorik sich für die internationale Gemeinschaft einzusetzen oder „aktiver" Außen- oder Neutralitätspolitik, bleibt Amtssitzpolitik ein notwendiges Instrument der Außenpolitik eines Kleinstaates wie Österreich. Gleichzeitig

[20] Siehe z. B. auch bereits die Rede von Hannes Androsch (SPÖ) (1979) zur Eröffnung des Internationalen Konferenzzentrums in Wien, in der gleichsam der Beitrag Österreichs zur internationalen Solidarität aber auch der Beitrag dieses Konferenzzentrums zur „Gestaltung des österreichischen Weges in der wirtschaftlichen Entwicklung der 70er Jahre" betont wird.

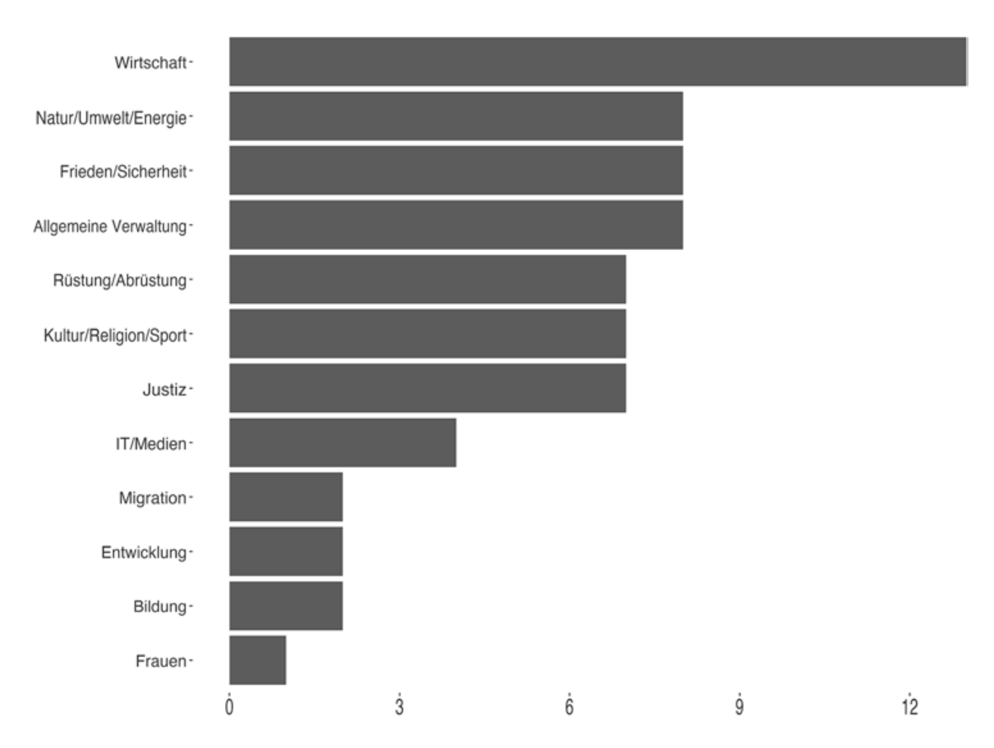


Abb. 2 Amtssitze internationaler Organisationen in Österreich nach Themenbereich. (Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Zahlen der entsprechenden internationalen Organisationen und des Appendix)

zeigt die historische Entwicklung österreichischer Amtssitzpolitik auch, wenn nicht eine vorauseilende aber dennoch eine gleichzeitige normative Komponente, die Amtssitzpolitik als normativen Zweck ansieht. Angesichts etablierter Strukturen (wie die langjährige Existenz von Amtssitzen internationaler Organisationen in Österreich) und Prozessen (wie Policy-Prozesse die auf internationaler Ebene den normativen Wert dieser Amtssitzpolitik betonen) bleibt zu erwarten, dass sich an der aktuellen Amtssitzpolitik nicht viel ändern wird.[21]

Auch die Österreichische Sicherheitsstrategie (2013, 12) betont, dass die Republik auch in Zukunft „das Wirken der in Wien angesiedelten Organisationen und Rüstungskontrollinstrumente weiterhin nach Kräften unterstützen und ihre Ziele fördern" wird. Mehr noch, die Republik bekennt sich explizit zur „Ansiedlung weiterer einschlägiger Organisationen und Agenturen sowie die Ausrichtung von Konferenzen" damit die

[21] Wien etwa bleibt eine der beliebtesten Destinationen für internationale Konferenzen (ICCA 2010).

„bereits bestehende Rolle Wiens als internationaler Amtssitz und als Drehscheibe für die internationale Sicherheitspolitik" weiter ausgebaut wird. Diese wird unterstrichen durch die Konsolidierung der rechtlichen Voraussetzungen dieser Politik durch das Amtssitzgesetz von 2021.

Dies trifft zumindest auf die rhetorische Selbstdarstellung und das Selbstverständnis der Republik zu. Allerdings ist die gegenwärtige Amtssitzpolitik oft nur ein blasser Abglanz von deren Hochzeit. Internationaler Wettbewerb um Amtssitze, knappe Budgets, öffentliches und mediales Desinteresse und die Medialisierung der Politik, die oft zu Selbstinszenierung führt, erschweren langfristige Strategien und Visionen heimischer Amtssitzpolitik. Nicht zuletzt deswegen ist die Profilbildung österreichischer Amtssitzpolitik, etwa zu den Themen Abrüstung, Energie oder Nachhaltigkeit oft von einzelnen engagierten Beamt*innen abhängig.

Jedenfalls aber hat sich österreichische Amtssitzpolitik von einer historischen Notwendigkeit zu einer Tradition entwickelt. Vergessen sind heute die Angst um die österreichische Souveränität wie einst mit Blick auf die Erfahrung von 1938 oder Österreichs Lage im Kalten Krieg. Diese Erfahrungen hatten letztlich auch dazu geführt, dass Amtssitzpolitik ein Garant für Sicherheit sein kann. „Je mehr diese Aktivitäten bejaht wurden, desto eher eignete sich auch die Neutralität als Katalysator für ein positives und aktives Kleinstaatenbewußtsein" (Rathkolb 2005, 423). Gerade die Neutralität als Faktor für eine aktive Amtssitzpolitik hat oft nicht das dazu beigetragen, was von ihr in der Wahrnehmung der anderen Staaten erwartet wurde – eine Brückenfunktion bei Konflikten und Einflusssphären.[22] Der nationale und internationale Mehrwert von Amtssitzpolitik ist heute jedoch ein anderer als der den die Inhalte von Amtssitzpolitik ursprünglich vorgegeben haben (Frey 2011, 158) – nicht zuletzt bedingt durch das Fehlen langfristiger strategischer Visionen.

Die Frage bleibt allerdings, inwieweit österreichische Amtssitzpolitik ein abgeschlossener Inhalt und damit auch Prozess von Außenpolitik ist, das heißt welche Amtssitze in Zukunft noch versucht werden in Österreich anzusiedeln. Zwar wird versucht thematische Nischen zu finden und weiterhin Amtssitze in Österreich anzusiedeln. Allerdings sind die Rahmenbedingungen und der politische Wille nicht mehr mit der Zeit der Anfänge der Zweiten Republik zu vergleichen. Der Terroranschlag auf die OPEC 1975 sowie die Auseinandersetzung über das KAICIID in jüngster Vergangenheit haben darüber hinaus gezeigt, dass sowohl normativer Zweck wie auch funktionale Notwendigkeit weder absolute Sicherheit garantieren noch Garant für relative

[22] Die USA, zum Beispiel, sprachen insbesondere zu Beginn des Kalten Krieges Kleinstaaten eine solche „Brückenfunktion" ab (Rathkolb 2006, 39).

außenpolitische Erfolge oder Langlebigkeit sind. Ebenso haben die Erfolge und Misserfolge österreichischer Amtssitzpolitik gezeigt, dass diese sowohl von innenpolitischen Konstellationen (Rathkolb 2005, 280) und Interessen aber immer auch von äußeren Faktoren wie zum Beispiel der geopolitischen Situation und internationalem Wettbewerb abhängig sind.

Weiterführende Quellen

Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten. *Außen- und Europapolitischer Bericht: Bericht des Bundesministers für Europäische und Internationale Angelegenheiten*. Wien: Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten. https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/aussen-und-europapolitischer-bericht/.

Jährlich erscheinender Bericht des Ministeriums für Europäische und internationale Angelegenheiten der u. a. Auskunft über die Arbeit der Republik Österreich in internationalen Organisationen gibt. Die Ausgaben des Berichts in den späten 1970er-Jahren gehen t.w. in eigenen Kapiteln explizit auf Prozesse von Amtssitzpolitik (und Wien als Konferenzstadt) ein.

Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten. „Internationale Organisationen mit Sitz in Wien Und Umgebung“. Wien als Sitz internationaler Organisationen. https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/wien-als-sitz-internationaler-organisationen/internationale-organisationen-mit-sitz-in-wien-und-umgebung/.

Übersicht über internationale Organisationen mit Sitz in Wien und Umgebung. Weites bieten die auf der Website verfügbaren Downloaddokumente eine Auflistung internationaler Organisationen mit Amtssitz in Österreich (verstanden in einem breiten „funktionalen Sinn“ und „nicht im strikten Sinne des Völkerrechts“ ebd.).

Kluge, Jan, Sarah Lappöhn, Alexandra Schnabl, und Hannes Zenz. 2018. „Die Ökonomischen Effekte Internationaler Organisationen in Österreich.” Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres. Unveröffentlichtes Manuskript, letzte Änderung am 21. April 2021. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Publikationen/Die_oekonomischen_Effekte_internationaler_Organisationen_in_OEsterreich.pdf.

Diese Studie gibt Auskunft über die ökonomischen Effekte internationaler Organisationen in Österreich, d. h. Wertschöpfungseffekt, Arbeitsplätze, Steuereinnahmen und öffentliche Aufwendungen.

Bundesgesetz zur Stärkung Österreichs als internationaler Amtssitz- und Konferenzstandort: Amtssitzgesetz (ASG). BGBl. I Nr. 54/2021. https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011502.

Dieses Gesetz bildet seit 2021 den rechtlichen Rahmen für die österreichische Amtssitzpolitik.

Appendix: Amtssitze internationaler Organisationen in Österreich

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
Internationale Organisationen mit Hauptsitz in Österreich						
UN-Familie in Wien						
	Vienna International Centre – United Nations	https://www.vienna internatio…	UN – Vienna International Centre	Wien	**1979**	https://unis.unvienna.org/unis/de/unvienna.html
UNOV	Büro der Vereinten Nationen in Wien	https://www.unvienna.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1979**	https://www.unvienna.org/unvienna/de/2nd/unvienna.html
UNODC	Büro der Vereinten Nationen Drogen- und Verbrechensbekämpfung	www.unodc.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1997**	https://www.unov.org/unov/de/unodc.html
UNIDO	Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung	www.unido.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1966**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/wien-als-sitz-internationaler-organisationen/vienna-international-centre-vic/
IAEO	Internationale Atomenergie Organisation	www.iaeo.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1957**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/abruestung/massenvernichtungswaffen/atomwaffen/atomenergie-organisation-iaeo/
CTBTO	Vorbereitungskommission für die Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen	https://www.ctbto.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1997**	https://www.bmeia.gv.at/oev-wien/organisations-in-vienna/based-at-the-vic/ctbto/

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
UNOOSA	Büro der Vereinten Nationen für Weltraumfragen	https://www.unoosa.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1993**	http://unis.unvienna.org/documents/unis/25vic/25years_vic_oosa_de.pdf
UNRoD	Register der Vereinten Nationen für die Erfassung der durch den Bau der Mauer in dem besetzten palästinensischen Gebiet verursachten Schäden	www.unrod.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**2007**	http://www.unrod.org
UNSCEAR	Wissenschaftlicher Ausschuss der Vereinten Nationen zur Untersuchung der Auswirkungen der atomaren Strahlung	https://www.unscear.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1974**	https://www.unscear.org/unscear/about_us/history.html
UNCITRAL	Kommission der Vereinten Nationen für Internationales Handelsrecht	https://uncitral.un.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1979**	https://www.bmeia.gv.at/oev-wien/organisations-in-vienna/based-at-the-vic/uncitral/
Andere internationale Organisationen in Wien						
OFID	OPEC Fonds für Internationale Entwicklung	www.ofid.org		Wien	**1982**	https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/OFID
OPEC	Organisation der Erdöl exportierenden Länder	https://www.opec.org/opec_web/en/		Wien	**1965**	https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/OPEC
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	https://www.osce.org/de	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	Wien	**1995**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/sicherheitspolitik/osze/

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
OSCC	Beratungskommission „Offener Himmel“	https://www.osce.org/de/node/308321	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	Wien	**1995**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/sicherheitspolitik/osze/
JCG	Gemeinsame Beratungsgruppe (VKSE)	https://www.osce.org/jcg	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	Wien	**1995**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/sicherheitspolitik/osze/
WA	Wassenaar Arrangegement für Exportkontrolle von konventionellen Waffen und doppelverwendungsfähigen Technologien und Gütern	https://www.wassenaar.org		Wien	**1996**	https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Wassenaar_Arrangement
HCoC	Haager Verhaltenskodex zur Verhinderung der Verbreitung ballistischer Raketen – Zentrale Kontaktstelle + Exekutiv-Sekretariat	https://www.hcoc.at		Wien	**2002**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/abruestung/hcoc-icc-exekutivsekretariat/
ICPDR/IKSD	Internationale Kommission zum Schutz der Donau	http://www.icpdr.org/main/		Wien	**1998**	https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/ICPDR
ECS	Energy Community Secretariat	https://www.energy-community.org		Wien	**2006**	https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html
GRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte	https://fra.europa.eu/de/about-fra	Europäische Union	Wien	**2007**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/menschenrechte/menschenrechte-in-der-eu/eu-grundrechteagentur/

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
JVI	Joint Vienna Institute	https://www.jvi.org/home.html		Wien	**1992**	https://www.jvi.org/about/what-we-do.html
KAICIID	König-Abdullah-Zentrum für interreligiösen und interkulturellen Dialog	https://www.kaiciid.org/de		Wien	**2012**	https://www.kaiciid.org/de/content/wer-wir-sind
ICMPD	Internationales Zentrum für Entwicklung der Migrationspolitik	https://www.icmpd.org		Wien	**1993**	https://www.icmpd.org/about-us/about-icmpd
Internationale Organisationen außerhalb Wiens						
IIASA	Internationales Institut für angewandte System-analyse	https://iiasa.ac.at		Laxenburg	**1972**	https://iiasa.ac.at/web/home/about/whatisiiasa/history/history_of_iiasa.html
PSAC	Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention	https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/staendiges-sekretariat/		Innsbruck	**2003**	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003246
IACA	Internationale Anti-Korruptionsakademie	https://www.iaca.int		Laxenburg	**2011**	https://www.iaca.int/who-we-are-2/about-us/history.html
Außenstellen/Verbindungsbüros in Österreich in Wien						
UN-Familie in Wien						
UNODA	Büro der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen	https://www.un.org/disarmament/	UN – Vienna International Centre	Wien	**2011**	https://www.un.org/disarmament/vienna/

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
UNEP. Vienna ISCC	Umweltprogramm der Vereinten Nationen – Interimssekretariat des Karpatenüberein-kommens – ISCC	http://www.carpathianconvention.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**2004**	http://www.carpathianconvention.org/history-of-the-convention.html
UNOIOS	Amt für interne Aufsichtsdienste	https://oios.un.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**2003**	https://unis.unvienna.org/unis/de/pressrels/2003/vic108.html
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Büro Wien	https://www.unhcr.org/dach/at	UN – Vienna International Centre	Wien	**1951**	https://www.unhcr.org/dach/at/ueber-uns/unhcr_oesterreich
UNIS	Informationsdienst der Vereinten Nationen Wien	https://unis.unvienna.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1979**	https://unis.unvienna.org/unis/de/unvienna.html
UNLOPS	Verbindungsbüro der Vereinten Nationen für Frieden und Sicherheit	https://unlops.unmissions.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**2011**	https://unlops.unmissions.org/about-unlops
UNOPS	Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste	https://www.unops.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1979**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/wien-als-sitz-internationaler-organisationen/vienna-international-centre-vic/
UNPA	Postverwaltung der Vereinten Nationen	https://www.unov.org/unov/de/unpa.html	UN – Vienna International Centre	Wien	**1979**	http://unstamps.un.org/UNPACommerce/de/index.jsp;unpasessid=BRMUYANARET2HHMWVSBSFEU3S0WIIIV0?_requestid=2639
INCB	Internationaler Suchtstoffkontrollrat	https://www.incb.org	UN – Vienna International Centre	Wien	**1968**	https://www.incb.org/incb/en/about.html

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
IOM	Internationale Organisation für Migration – Regionalbüro für Südosteuropa, Osteuropa und Zentralasien Internationale Organisation für Migration – Landesbüro für Österreich	https://austria.iom.int	UN – Vienna International Centre	Wien	**1997**	https://austria.iom.int
Andere internationale Organisationen mit Außenstellen/Verbindungsbüros in Wien						
COE	Europarat Verbindungsbüro	https://www.coe.int/de/web/portal/home	Europäische Union	Wien	**2011**	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007308
EIB	Europäische Investitionsbank	https://www.eib.org/de/index.htm	Europäische Union	Wien	**2006**	https://www.eib.org/de/press/all/2006-044-austria-vienna-office-opened-by-the-eib-in-april
EPO	Europäisches Patentamt	https://www.epo.org/index_de.html		Wien	**1993**	https://online.ruw.de/suche/riw/Diensts-Wien-der-Europae-Patentorgan-Immunit-im-bo-0e8bd1ca8600dcaef7372b7be4b70df5?crefresh=1
OSZE PA	Verbindungsbüro der Parlamentarischen Versammlung der OSZE	https://www.oscepa.org/en/	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	Wien	**…**	

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
IWF	Internationaler Währungsfonds, Verbindungsbüro in Wien	https://www.imf.org/en/Home		Wien	**2019**	https://www.derstandard.at/story/2000101388296/iwf-eroeffnet-buero-in-wien-weltbank-stockt-auf
WORLD BANK GROUP	Weltbankgruppe- Verbindungsbüro Wien	www.worldbank.org/eca/vienna	Weltbankgruppe- Verbindungsbüro Wien	Wien	**2004**	https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180620_OTS0206/ifc-eroeffnet-neues-regionalbuero-in-wien-zum-ausbau-der-aktivitaeten-in-europa-und-zentralasien-bild
IBRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Verbindungsbüro	https://www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd	Weltbankgruppe- Verbindungsbüro Wien	Wien	**2004**	https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003518
IFC	International Finance Corporation	https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home	Weltbankgruppe- Verbindungsbüro Wien	Wien	**2018**	https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=17528
MIGA	Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur	https://www.miga.org	Weltbankgruppe- Verbindungsbüro Wien	Wien	**2010**	https://www.miga.org/press-release/world-bank-group-and-government-austria-sign-agreement-offices-vienna
Außenstellen/Verbindungsbüros in Österreich außerhalb von Wien						
ECML	Europäisches Fremdsprachenzentrum des Europarates	https://www.ecml.at/Home/tabid/59/language/en-GB/Default.aspx	Europäische Union	Graz	**1994**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/aussenpolitik/europa/europarat/

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
eu-LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Sitz des Back-up-Systems der Agentur	https://www.eulisa.europa.eu	Europäische Union	St. Johann im Pongau	**2012**	https://www.salzburg.gv.at/themen/europa/info-neuigkeiten/europa-spezial/europa-spezial-16/europa-spezial-16-08
Internationale Nicht-Regierungs-Organisationen nach dem Bundesgesetz über die Einräumung von Privilegien an nichtstaatliche internationale Organisationen						
Quasi-Internationale Organisationen						
REEEP	Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership	https://www.reeep.org	Vienna International Centre	Wien	**2002**	https://www.entwicklung.at/en/projects/detail-en/renewable-energy-and-energy-efficiency-partnership
VCDNP	Wiener Zentrum für Abrüstung und Non-Proliferation	https://vcdnp.org		Wien	**2011**	https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/abruestung/vcdnp/
IUFRO	Internationaler Verband Forstlicher Forschungs-anstalten	https://www.iufro.org		Wien	**1892**	https://www.iufro.org/discover/organization/
BKMC	Ban Ki-moon Zentrum für globale Bürger	https://bankimooncentre.org		Wien	**2017**	https://wachstumimwandel.at/ban-ki-moon-center-fuer-globale-buerger/
SeforAll	Sustainable Energy for All	https://www.seforall.org		Wien	**2010**	https://www.seforall.org/who-we-are

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
FES ROCPE	FES Regionalbüro für Zusammenarbeit und Frieden in Europa	https://www.fes-vienna.org		Wien	**2017**	https://www.fes.de/presse/aktuelle-pressehinweise/neues-fes-buero-in-wien-friedensdialog-in-turbulenten-zeiten-1
WWB	Frauen ohne Grenzen	https://wwb.org		Wien	**2001**	https://wwb.org
KAS	Multilateraler Dialog Konrad-Adenauer Stiftung	https://www.kas.de/de/web/multilateraler-dialog-wien		Wien	**2018**	https://www.kas.de/de/web/multi-lateraler-dialog-wien/ueber-uns
GLOBAL INITIATIVE	The Global Initiative – Verein gegen trans-nationale organisierte Kriminalität	https://globalinitiative.net		Wien	**…**	
Andere Internationale Nicht-Regierungs-Organisationen						
CHINA-ZENTRUM	Institut für Chinesische Kultur	https://www.china-zentrum.at		Wien	**2012**	https://www.chinazentrum.at/geschichte/
IPI	Internationales Presse-institut	https://ipi.media		Wien	**2000**	https://de.wikipedia.org/wiki/International_Press_Institute
IFIP	International Federation for Information Processing	http://www.ifip.or.at		Laxenburg	**1996**	https://www.ifip.org//index.php?option=com_content&task=view&id=124&Itemid=439
IBU	Internationale Biathlon Union	https://de.biathlonworld.com		Anif, Salz-burg	**1998**	https://austria-forum.org/af/AustriaWiki/Internationale_Biathlon-Union
CIC	Internationaler Rat zur Erhaltung des Wildes und der Jagd	http://www.cic-wild-life.org		Wien	**2003**	http://www.cic-wildlife.org/who-we-are/

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
INTOSAI	Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden	https://www.intosai.org/de/		Wien	**1953**	https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20031014_OTS0077/50-jahre-internationale-organisation-der-obersten-rechnungskontrollbehoerden-intosai
WPFDC	World Public Forum – Dialog der Zivilisationen	http://www.wpfdc.at		Wien	**2006**	https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20061207_OTS0214/eroeffnung-des-wiener-hauptquartiers-des-world-public-forum-dialogue-of-civilizations-bild
IOI	Internationales Ombudsmann-Institut	https://www.theioi.org/the-i-o-i		Wien	**1978**	https://www.theioi.org/the-i-o-i#anchor-index-2018
CSIT	Confédération Sportive Internationale du Travail	https://www.csit.tv/en		Wien	**2009**	https://de.wikipedia.org/wiki/Confédération_Sportive_Internationale_Travailliste_et_Amateur
WINS	World Institute for Nuclear Security	https://wins.org		Wien	**2008**	https://www.nti.org/about/projects/wins/
VEF	Vienna Economic Forum	https://www.vienna-economic-forum.com/index.php/de/		Wien	**2004**	https://www.vienna-economic-forum.com/index.php/de/

Abk	Büro/Organisation	Homepage	Organisation	Sitz	Seit	Quelle
EFPM	European Fair Play Movement	http://www.fairplayeur.com; https://www.askoe.at/de/sport/csit-internationales/articlearchivshow-efpm-european-fair-play-movement		Wien	**2013**	http://www.fairplayeur.com/efpm/
OiER	Organisation für Internationale Wirtschaftsbeziehungen	https://www.oier.pro		Wien	**1947**	https://www.oier.pro
IPI	International Peace Institute, Vienna Office	https://www.iipvienna.com		Wien	**1956**	https://www.iipvienna.com/about-us
IMFINO	Impact Finance Organization	http://www.imfino.org/en/		Wien	**2015**	https://simil.io/unternehmen/imfino-gmbh

Literatur

Androsch, Hannes. 1979. Rede zur Eröffnung des Internationalen Konferenzzentrums (UNO-City) in Wien. https://androsch.com/media/vortraege/79.08.23.Rede.HA.Konferenzzentrums.pdf.

Außenpolitischer Bericht. 1975–2009a. „1977". In *Außenpolitischer Bericht: Bericht des Bundesministers für Europäische und Internationale Angelegenheiten*.

Außenpolitischer Bericht. 1975–2009b. „1978". In *Außenpolitischer Bericht: Bericht des Bundesministers für Europäische und Internationale Angelegenheiten*.

Außenpolitischer Bericht. 1975–2009c. „1979". In *Außenpolitischer Bericht: Bericht des Bundesministers für Europäische und Internationale Angelegenheiten*.

Bischof, Günter, Stefan Karner, und Barbara Stelzl-Marx, Hrsg. 2014. *The Vienna Summit and Its Importance in International History*. Lanham, MD: Lexington Books.

Bundesgesetz zur Stärkung Österreichs als Internationaler Amtssitz- und Konferenzstandort: Amtssitzgesetz (ASG). BGBl. I Nr. 54/2021. https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011502.

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres. 2016. „Die Umwegrentabilität internationaler Organisationen in Österreich". https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Publikationen/BMEIA_Studie_2016.pdf.

Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten. 1975–2009. „Außenpolitischer Bericht: Bericht des Bundesministers für Europäische und Internationale Angelegenheiten". https://diglib.uibk.ac.at/ulbtirol/periodical/titleinfo/114432.

Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten. 2009. „Spindelegger: ‚UNO-City in Wien ist Teil unseres internationalen Selbstverständnisses'". Presseaussendung. https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aktuelles/2009/spindelegger-uno-city-in-wien-ist-teil-unseres-internationalen-selbstverstaendnisses/.

Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten. 2019. „Internationale Organisationen mit Sitz in Wien und Umgebung". Wien als Sitz internationaler Organisationen. https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/wien-als-sitz-internationaler-organisationen/internationale-organisationen-mit-sitz-in-wien-und-umgebung/.

Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten. 2020. „Außen- und Europapolitischer Bericht 2019: Bericht des Bundesministers für europäische und internationale Angelegenheiten". https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/aussen-und-europapolitischer-bericht/.

Chong, Alan, und Matthias Maass. 2010. Introduction: The Foreign Policy Power of Small States. *Cambridge Review of International Affairs* 23(3):381–382.

Cooper, Andrew Fenton, und Timothy M. Shaw. 2009. *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dahlke, Matthias. 2011. *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus: Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*. München: Oldenbourg Verlag.

Egeland, Jan. 1984. Focus on: Human Rights – Ineffective Big States, Potent Small States. *Journal of Peace Research* 21(3):207–213.

Fischer, David. 1997. *History of the International Atomic Energy Agency: The First Forty Years.* STI/PUB 1032. Wien: IAEA.

Frey, Eric. 2011. „Konferenzplatz Wien: Vienna as an International Conference Site". In *Global Austria*, Hrsg. von Günter Bischof, Fritz Plasser, Anton Pelinka und Alexander Smith, 147–60. New Orleans, LA; Innsbruck: UNO Press; innsbruck university press.

Garavini, Giuliano. 2019. *The Rise and Fall of OPEC in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press.

Hey, Jeanne A. K., Hrsg. 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior.* Boulder, CO: Lynne Rienner.

ICCA. 2010. „U.S.A. and Vienna still most popular association meeting destinations".https://www.iccaworld.org/newsarchives/archivedetails.cfm?id=2175.

Kluge, Jan., Lappöhn, Sarah., Schnabl, Alexandra und Hannes Zenz. 2018. „Die Ökonomischen Effekte Internationaler Organisationen in Österreich." Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Publikationen/Die_oekonomischen_Effekte_internationaler_Organisationen_in_OEsterreich.pdf.

Kofler, Martin. 2018. „‚Neutral', Host, and ‚Mediator': Austria and the Vienna Summit of 1961". In *The Marshall Plan in Austria*, Hrsg. von Günter Bischof, Anton Pelinka und Dieter Stiefel, 487–505. London; New York, NY: Routledge.

Kramer, Helmut. 2006. „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005) ". In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich., Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos, 807–37. Wien: Manz.

Kriechbaumer, Robert. 2006. *Die Ära Kreisky: Österreich 1970–1983 in der historischen Analyse, im Urteil der politischen Kontrahenten und in Karikaturen von Ironimus*. Wien: Böhlau.

Lupel, Adam und Lauri Mälksoo. 2019. „A Necessary Voice: Small States, International Law, and the UN Security Council". International Peace Institute. www.jstor.org/stable/resrep19645.

Mannoia-Boaglio, Annemarie, Hrsg. 2014. *UNO inside: The United Nations in Austria; facts, adventures and anecdotes about the Vienna International Centre (VIC).* Bad Vöslau: Omninum.

Österreichischer Nationalrat. 1972. „1688 der Beilagen XIII. GP – Ausschussbericht NR: Bericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses". https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XIII/I/I_01688/imfname_320834.pdf.

Österreichischer Nationalrat. 2020. „Österreichs Außenpolitik: Bekenntnis zu Multilateralismus und Dialog: Außen- und Europapolitischer Bericht 2019 liegt vor". Parlamentskorrespondenz 953. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2020/PK0953/index.shtml.

Rathkolb, Oliver. 2005. *Die Paradoxe Republik: Österreich 1945 bis 2005*. Wien: Zsolnay.

Rathkolb, Oliver. 2006. *Internationalisierung Österreichs seit 1945.* Innsbruck: StudienVerlag.

Republik Österreich. 1998. „Abkommen zwischen der Republik Österreich und den Vereinten Nationen über den Amtssitz der Vereinten Nationen in Wien." BGBl. III Nr. 99/1998. BGBl. III Nr. 99/1998.

Republik Österreich. 2012. „Übereinkommen zur Errichtung des Internationalen König Abdullaziz Zentrums für Interreligiösen und Interkulturellen Dialog. " BGBl. III Nr. 134/2012.

Republik Österreich. 2013. „Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten." https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:1e09ed01-5ea4-49e3-b505-4c5206c01c5c/%C3%96sterreichische%20Sicherheitsstrategie.pdf.

Republik Österreich. 2021. „Neues Amtssitzgesetz soll Österreich als Standort für internationale Organisationen und Konferenzen stärken (PK-Nr. 167/2021)". Parlamentskorrespondenz Nr. 167. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2021/PK0167/.

Rittberger, Volker, Andreas Kruck, Bernhard Zangl und Dijkstra Hylke. 2019. *International Organization*, 3. Aufl. London: Red Globe Press.

Robertson, Angus. 2021. *Vienna: The International Capital.* La Vergne: Birlinn.

Rudofsky, Hans-Georg. 1982. „Austria and the United Nations“. In *Neutrality and Non-Alignment in Europe*, Hrsg. von Karl E. Birnbaum und Hanspeter Neuhold, 93–97. Wien: Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung.

Schleicher, Harry. 1979. Wien - der dritte Sitz der UNO. *Vereinte Nationen: German Review on the United Nations* 27(4):125–128.

Schusterschitz, Gregor. 2015. „Österreich als Amtssitz internationaler Organisationen - aktuelle Rechtsfragen“. In *Nichtstaatliche Akteure und Interventionsverbot: Beiträge zum 39. Österreichischen Völkerrechtstag 2014 in Klosterneuburg*, Hrsg. von August Reinisch, Andrea Bockley, und Ursula Kriebaum, 185–96. Frankfurt a. M: Peter Lang.

Troy, Jodok, Hrsg. 2013. *Im Dienst der Internationalen Gemeinschaft: Österreich in den Vereinten Nationen*. Innsbruck: innsbruck university press.



Auslandskulturpolitik

Andreas Stadler

Zusammenfassung

Die Auslandskulturpolitik ist bis heute eine zentrale, wenn auch stagnierende Säule der österreichischen Außenpolitik, neben den klassischen diplomatisch-konsularischen und den außenwirtschaftspolitischen Aufgaben. Sie ist Teil von „Public Diplomacy" und umfasst damit das Bemühen eines mitteleuropäischen Kleinstaates, seine kulturelle „Soft Power" in den Dienst der Außen- und Sicherheitspolitik zu stellen. Im Zuge der Globalisierung, vor allem aber durch die EU-Mitgliedschaft hat die Auslandskulturpolitik sowohl an Kompetenzen als auch an personellen und infrastrukturellen Kapazitäten eingebüßt.

1 Einleitung

Die Auslandskulturpolitik ist eine der zentralen Säulen der Außenpolitik in der Zweiten Republik. Österreich hat sich im Laufe der Zweiten Republik international als Kulturnation positioniert, als das Land der Gastlichkeit, der kulturellen Tradition und der Kreativität. Eine gewichtige Rolle spielt hierbei das internationale Netzwerk von österreichischen Kulturforen (früher: Kulturinstitute oder Kulturabteilungen in österreichischen Vertretungen), die an 30 Standorten im europäischen Umfeld und darüber hinaus (z. B. USA, Japan, China, Indien, Israel) künstlerische und wissenschaftliche

A. Stadler (✉)
Österreichische Botschaft Warschau, Wien, Österreich
E-Mail: andreas.stadler@bmeia.gv.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_13

Aktivitäten mit Bezügen zu Österreich fördern. Zu den Instrumenten der Auslandskulturpolitik zählen aber auch 10 Österreich Institute, die der Sprach- und Kulturvermittlung dienen, 65 Österreich Bibliotheken in 28 Ländern und nicht zuletzt das Österreichische Historische Institut in Rom (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2020, 37–43). Der Stellenwert dieses Bereichs der Außenpolitik lässt sich nicht zuletzt auch daran erkennen, dass es für diesen ein eigenes Grundlagendokument gibt, das die Schwerpunkte und Programme der Auslandskulturpolitik darlegt (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2020).

Trotz dieses Stellenwertes der Auslandskulturpolitik, gibt es in Österreich – im Gegensatz zu Deutschland (Maaß 2015) und vor allem dem angelsächsischen Wissenschaftsraum (Bennet 2020) – kaum eine wissenschaftliche bzw. mediale Reflexion über dieses Thema, und diese hat über die Jahrzehnte sogar noch abgenommen. Die wichtigsten Monografien über österreichische Kulturpolitik im Allgemeinen stammen von Karl-Gerhard Straßl (2001), Marion Knapp (2005; 2006), Heimo Konrad (2010) und Michael Wimmer (2011). Ein Schwerpunktheft der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft widmete sich 2006 dem Verhältnis von Kulturpolitik und Demokratie (Mokre und Stadler 2006). Das Standardwerk zur österreichischen Auslandskulturpolitik von Peter Kampits stammt aus ihrer Hochblüte im Jahr 1990, als Österreich daranging, die Demokratisierung Mittel- und Osteuropas auch mittels kulturpolitischer Kooperation zu unterstützen, um den Eisernen Vorhang nachhaltig zu überwinden (Kampits 1990). In seiner 2012 erschienenen Dissertation an der FU Berlin beschäftigt sich Alexander Burka (2012), der als Leiter eines Österreich-Institutes für Deutsch als Fremdsprache in Krakau persönliche Erfahrungen gesammelt hat, sowohl mit der Geschichte der Auslandskulturpolitik als auch mit deren Wirkung in Polen und Tschechien. Im Jahr 2013 veröffentlichte schließlich Emil Brix einen Sammelbandbeitrag, der sich mit der Auslandskulturpolitik nach dem Ende des Ost-West Konfliktes beschäftigt (Brix 2013). Seit dieser Publikation gibt es nur mehr einzelne Diplomarbeiten, die sich etwa mit Österreich in Tschechien oder aber auch in Vietnam und Südostasien auseinandersetzen (z. B. Glechner 2021)[1].

[1] Im Dezember 2016 veranstaltete Michael Wimmer ein Symposium unter dem Titel „Innen Kultur. Außen Kultur. Und dazwischen?“ mit zahlreichen Teilnehmer*innen sowohl aus dem kulturellen Sektor als auch aus der Sektion für internationale Kulturangelegenheiten des BMEIA, wie z. B. Stephan Vavrik, dessen Text über die Verschränkung nationaler und auswärtiger Kulturpolitik nach wie vor online zur Verfügung steht. Michael Wimmers Text hieß programmatisch „Kultur braucht keinen Paß“, auch Monika Mokre beschäftigte sich mit der „Grenzenlosigkeit der Kunst“. Festredner Wolfgang Schneider (UNESCO Chair Cultural Policy for the Arts in Development, Institut für Kulturpolitik der Universität Hildesheim), referierte über National Branding, Cultural Diplomacy und Soft Power. Die Beiträge zu dieser Tagungen sind unter https://educult.at/veranstaltungen/salon-der-kulturen-innen-kultur-aussen-kultur-und-dazwischen/verfügbar.

Angesichts dieses Mangels an wissenschaftlicher Analysen, hat es sich der vorliegende Beitrag zum Ziel gesetzt, das Wesen und den Wandel der österreichischen Auslandskulturpolitik zu untersuchen. Ausgehend von einer Diskussion des Begriffs der „Auslandskulturpolitik" beschäftigt sich der Beitrag zunächst mit deren Strukturen und Instrumenten im Rahmen des Außenministeriums. Er zeigt hierbei vor allem auf, wie der Bereich der Auslandskultur nach einer Phase der Expansion in den 1990er-Jahren ab den frühen 2000er-Jahren starken Einsparungen unterzogen wurde. In einem abschließenden Teil richtet der Beitrag den Blick auf Akteure und Programme jenseits des Außenministeriums, die in der internationalen Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturzusammenarbeit tätig sind, und zeigt damit die Vielfältigkeit der kulturellen Interaktion Österreichs mit seinem Umfeld.

2 Was ist Auslandskulturpolitik?

2.1 Der Begriff als österreichisches Spezifikum

Wenn in Österreich von „Auslandskulturpolitik" gesprochen wird, dann bezieht sich dies meistens auf die kulturpolitischen Strukturen und Aktivitäten des Außenministeriums. Gemeint sind damit der deklaratorische Anspruch sowie die geleistete Praxis der „Sektion für internationale Kulturangelegenheiten" des „Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten", samt seinem Vertretungsnetz mit Kulturforen, Österreich-Instituten und Österreich-Bibliotheken und Botschaften wie Konsulaten. Die zentrale Verwaltungsstruktur im Außenministerium heißt seit 2020/21 „Sektion für internationale Kulturangelegenheiten". Sie hieß davor auch „Sektion für Kulturpolitik" (ab 1975 im Außenministerium angesiedelt), „Sektion für kulturelle Auslandsbeziehungen" (von 1966 bis 1975 im Unterrichtsministerium), sowie meistens informell „Auslandskultursektion" (Moser 2011, 25 und 30). Wie immer die Bezeichnung (wenn auch nur geringfügig) geändert wurde – im Laufe der Entwicklung der Bundesministerien der Zweiten Republik prägten die Mitarbeiter*innen dieser Verwaltungseinheit den Begriff „Auslandskultur", der bis heute verwendet wird (Burka 2012, 69).

Dass dieser Begriff unscharf und ein österreichisches Spezifikum ist, zeigt sich schon daran, dass etwa in Deutschland stringent von „Auswärtiger Kultur- und Bildungspolitik" gesprochen wird (Hartig 2019, 20). Das Standardwerk im deutschen Sprachraum „Kultur und Außenpolitik" von Kurt-Jürgen Maaß (2015) kennt den Begriff „Auslandskultur" nicht.

Die Streuweite des Begriffs wird aber auch klar, wenn man versucht, den Umfang von „Kultur" exakt zu fassen. Ohne hier ins Detail zu gehen, umspannt Kultur anerkanntermaßen weite Bereiche menschlichen Agierens im Bereich aller Künste, der Bildung und der Wissenschaften (Batora und Mokre 2011, 4–6). Dass „Kultur" sich

nicht auf nationale Grenzen beschränken lässt, ist mittlerweile eine Selbstverständlichkeit. Es ist daher nicht zielgenau, aber auch nicht zielführend von einer „nationalen“ Kultur, Kunst oder sogar Literatur zu sprechen (Stadler 2006). Ihr Zustand ist immer im Fluss und von äußerlichen, in diesem Fall grenzüberschreitenden, also internationalen Einflüssen und Entwicklungen bestimmt. Auch die Aufspaltung der Disziplinen entwickelt sich kontinuierlich fort. Ebenso wie die Wissenschaften, spezialisieren sich die Künste in neuen Disziplinen und Subdisziplinen und erfinden sich transdisziplinär andauernd aufs Neue. So wie aus der Philosophie unter anderem die Sozialwissenschaften und die Linguistik hervorgingen, gingen aus dem Theater die Oper, aber auch die Performancekunst und der künstlerische Aktionismus hervor.

Die Diskussion um den Kulturbegriff umfasst auch die Frage, welchen Stellenwert „kulturelle Leistungen“ und „Kulturpolitik“ in der Gesellschaft bzw. in der allgemeinen Politik haben sollten. Soll „kulturelle Arbeit“ künstlerische „Repräsentation“ der bestehenden Verhältnisse erzielen, oder wird ein höherer Anspruch an sie gestellt? Dieser „höhere Anspruch“ kann in den nationalstaatlichen Neuerfindungs- und Selbstbehauptungsprozessen Mittel- und Osteuropas, aber auch darüber hinaus natürlich weltweit, auch bedeuten, dass Künstler*innen in den Dienst einer (neuen) Staatselite gestellt werden bzw. sich auch von selbst einbringen. Kulturelle Arbeit ist bzw. wäre in diesem Fall politisch instrumentalisiert. Dass kulturelle Produktion aber vor allem eine reflexive bis kritische Rolle spielen darf bzw. soll, ist mittlerweile in westlichen Demokratien, auch in Österreich, selbstverständlich. Im marxistischen bzw. postmarxistischen Verständnis wird ihr darüber hinaus aber auch explizit eine herrschaftskritische und emanzipatorische Aufgabe zugeteilt (Langemayer 2009).

Kulturtheoretiker wie Monika Mokre und Gerald Raunig sprechen daher seit den frühen 2000er-Jahren oft nicht mehr von „internationaler“ sondern von „transversaler“ Kultur (Raunig 2002). Der Begriff Transversalität versucht dabei die Konzepte der „Internationalität“ und der „Interdisziplinarität“ auf einer neuen, höheren Ebene zu verschmelzen um so eine umfassendere Begrifflichkeit für zeitgenössisches emanzipatorisches kulturpolitisches Handeln zu schaffen (Batora und Mokre 2011, 8; Raunig 2005).

Im Rahmen einer wissenschaftlichen Reflexion der auslandskulturpolitischen Arbeit Österreichs ist es jedenfalls positiv zu vermerken, dass nicht nur der sprachliche Apparat sondern auch die inhaltliche Anknüpfung der politisch-administrativen Strukturen regelmäßig Thema sowohl interner als auch öffentlicher Diskussionen ist, in deren Zentrum der Wunsch steht, den Anschluss an das zeitgenössische Schaffen nicht zu verlieren bzw. diesen kontinuierlich zu erneuern. So finden seit Ende der 1980er-Jahre jährlich sogenannte Auslandskulturtagungen, angeschlossen an die Botschafterkonferenzen, mit sowohl internen als auch öffentlich zugänglichen Diskussionsformaten statt, in denen über die geleistete Arbeit sowie die geplanten Programme informiert wird. Der öffentliche Teil, der von den 1990er-Jahren bis in die 2000er-Jahre noch einen ganzen Tag umfasste, bot nicht nur Gelegenheit, externe Stakeholders zu Wort kommen zu

lassen; immer wieder kam es auch zu spannenden bis kontroversen Debatten, in denen die Bedeutung und Rolle der Auslandskulturpolitik verhandelt werden konnte. 2000 präsentierte zum Beispiel der Salzburger Historiker Ernst Hanisch einen – für die angesichts der Maßnahmen von 14 Mitgliedstaaten gegen Österreichs erste ÖVP/FPÖ Regierung aufgeheizte Atmosphäre – mutig kritischen Blick auf das zeitgenössische Geschichtsverständnis. Auch Staatsoperndirektor Ioan Hollender nahm an der Tagung engagiert teil und forderte mehr Verständnis für die Motivation der internationalen Empörung gegen die Regierungsbeteiligung der FPÖ – einer Partei, der allenthalben Nähe zum Nationalsozialismus und zum Rechtsradikalismus vorgeworfen wurde.

Wenn wir also von „Auslandskulturpolitik" sprechen, ist auch den handelnden Akteur*innen die Begrenztheit des Begriffs sowie die ständige Notwendigkeit der Erneuerung der Inhalte und Netzwerke bewusst. Dies kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass das Außenministerium regelmäßig an der Erneuerung der Auslandskulturkonzepte arbeitet, nennenswert zuletzt etwa 2020 (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2020). Die Begrifflichkeit hat sich jedenfalls in Österreich fest eingeschrieben und wird trotz regelmäßiger Infragestellungen pragmatisch akzeptiert und angewendet.

2.2 „Cultural Diplomacy" als Teil der „Public Diplomacy"

Im internationalen Diskurs jenseits des deutschsprachigen Raumes wird von „Cultural Diplomacy" im angelsächsischen Raum sowie von „Diplomatie culturelle" in der Frankofonie gesprochen. Davon grenzt sich auch die „Cultural Cooperation" bzw. die „Coopération Culturelle" ab, die abseits der Außenministerien vor allem die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet von Bildung, Sprache und Wissenschaft umfasst. Dies war und ist auch in Österreich von Bedeutung, da jeweils unterschiedliche Interessen in diese Politikfelder eingebracht werden. Bildungs- und Wissenschaftsministerien sehen in der internationalen Zusammenarbeit vor allem Chancen für pädagogische und wissenschaftliche Vernetzung. Schüler*innen, Studierende und auch Forscher*innen sollen internationale Erfahrungen machen und dadurch fördernd auf Bildung, Gesellschaft und Wirtschaft zurückwirken.

Kulturdiplomatie, wie auch die Auslandskultur, hat als sogenannte dritte Säule der Außenpolitik jedoch eine grundlegend andere Motivation. Sie soll ebenfalls neben der klassischen politischen Diplomatie als der ersten Säule und der Wirtschaftsdiplomatie als der zweiten Säule, den außen- und sicherheitspolitischen Interessen eines Landes dienen. Die Zusammenarbeit der Diplomatie mit den Kulturschaffenden eines Landes wird daher als zusätzliche Ressource gesehen, die sogenannte „Soft Power" (Nye 2004) zu stärken bzw. zu nützen. So heißt es im aktuellen Grundlagendokument (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2020, 9):

> *Primäre Aufgabe der österreichischen Außenpolitik ist es, die Beziehungen Österreichs zur Welt zu pflegen und die Interessen, Anliegen und Positionen Österreichs in den internationalen und regionalen Organisationen, denen Österreich angehört, zu vertreten. Die Aufgabe der österreichischen Auslandskulturpolitik wiederum ist es, dies im Bereich Kunst, Kultur und Wissenschaft umzusetzen. Um das zu erfüllen, bezieht die österreichische Auslandskultur die Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik mit ein.*

Kulturdiplomatie ist damit nicht nur Teil der Außenpolitik, sondern vor allem ihrer Unterabteilung „Public Diplomacy". Traditionell umfasst der Begriff „Diplomatie" vor allem das zwischenstaatliche Handeln. Viel davon findet auch hinter dem Vorhang und auf Basis von Vertraulichkeit oder sogar Verschwiegenheit statt, sodass auch von „stiller Diplomatie" gesprochen wird. Public Diplomacy umfasst jedoch das gesamte außenpolitische Handeln, das die Öffentlichkeit anderer Staaten oder internationaler Foren oder Organisationen adressiert. Auch in Österreich waren zwischen 1964 und 1975 Teile der internationalen Pressearbeit und Kulturdiplomatie in einer Sektion des Außenministeriums organisiert (Burka 2012, 64).

Die Aufgabe der „Public Diplomacy" ist mehr als Medieninformation über die Außenpolitik und Narrative eines Landes. Ihre Teildisziplin Kulturdiplomatie ist als Angebot an den kulturellen Sektor und die Kulturschaffenden zu sehen, mit dem Außenministerium zusammenzuarbeiten, um möglichst glaubwürdige Inhalte und Ressourcen zur Verfügung zustellen. Jährlich werden tausende Kreative durch die Botschaften und Kulturforen eingeladen, oft auch finanziell unterstützt, vor allem wird ihnen aber im Ausland Vernetzung und eine Bühne geboten. Der Wert beschränkt sich dabei nicht nur auf die meist positive kulturelle Botschaft, die dadurch mit disziplinärer Kompetenz verbreitet wird. Jedes Engagement österreichischer Künstler*innen und Wissenschaftler*innen hat potenziell auch eine meist unbeabsichtigte, dennoch nachhaltige Rückwirkung im Inland. Die intellektuelle Auseinandersetzung und die Exponierung von Kulturträger*innen erweitern jedenfalls zumindest den Erfahrungshorizont der Peer Groups im transversalen Austausch.

Gleichzeitig besteht in der Zusammenarbeit im Rahmen von Außenpolitik auch eine inhärente Gefahr der Instrumentalisierung des kulturellen Sektors, sodass das Machtverhältnis zwischen Regierung und Multiplikator*innen bzw. kulturellen Partner*innen ständig neu verhandelt werden muss. Die Öffnung kulturpolitischer Apparate für Innovationen und politische Impulse aus der kreativen Szene und Zivilgesellschaft ist daher auch gleichzeitig ein ständiger Lackmustest für die demokratische Reife der gerade herrschenden Eliten, zumal die Kulturschaffenden sich zu Recht tendenziell fordernd und kritisch einbringen.

3 Strukturen und Instrumente der Auslandskulturpolitik

Auslandskulturpolitik wird in erster Linie im Außenministerium durch seine Kultursektion (seit 2020/21 „Sektion für internationale Kulturangelegenheiten") administriert, die wiederum aus vier Abteilungen, elf Referaten und der außenpolitischen Bibliothek[2] besteht. Stark vereinfacht umfassen die Kompetenzen internationale Kulturabkommen, die kulturelle und wissenschaftliche Planung und Finanzierung von Projekten im Ausland, wissenschaftliche Zusammenarbeit sowie multilaterale Kulturbeziehungen, hier vor allem Österreichs Mitwirkung in der UNESCO.

Die Sektion stützt sich aber auch im Inland auf eine enge Verzahnung mit Tochterinstitutionen wie dem Österreich-Institut, das eigens zur Vermittlung von Deutsch als Fremdsprache im Ausland 1997 auch als Folge des EU Beitritts ausgegliedert wurde. Daran schließt ein Netzwerk enger traditioneller Zusammenarbeit mit u. a. der Kunst- und Kultursektion des Kulturministeriums (seit 2020, davor im Bundeskanzleramt), dem Bildungsministerium und hier vor allem den Hochschul- und Wissenschaftssektionen, dem Österreichischen Austauschdienst (OeAD) an, der mittlerweile „Agentur für Bildung und Internationalisierung" genannt wird und vor allem die pädagogische und akademische Mobilität der Studierenden und Lehrenden unterstützt.

Im Ausland verfügt das BMEIA über ein Netzwerk von 30 Kulturforen, 82 Botschaften, 10 Generalkonsulaten, 65 Österreich-Bibliotheken, 10 Österreich-Instituten, einem Office of Science and Technology (OST) in Washington (ein weiteres OST in Peking wurde 2020 wieder in das Kulturforum integriert), dem Kooperationsbüro für Wissenschaft, Bildung und Forschung in Lemberg, dem OPEN AUSTRIA Büro in San Francisco, dem Österreichischen Historischen Institut Rom – und über 300 Honorarkonsulaten.

Seit 2017 hat die Kultursektion unverändert knappe 5,6 Mio. € Jahresbudget, die auf alle Vertretungsbehörden und das Österreich-Institut (620.000 €) aufgeteilt werden. Dies ist das Ergebnis eines Schrumpfungsprozesses, der nach den üppigen 1990er-Jahren vor allem mit der ÖVP-FPÖ Regierung im Jahr 2000 begann und dann noch einmal nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 verstärkt wurde. Im zweiten Quartal dieses Krisenjahres 2008 wurden alle Kulturforen über einschneidende Kürzungen informiert und angewiesen, einen guten Teil der bereits geplanten und vertraglich vereinbarten Einladungen und Veranstaltungen zu kürzen bzw. einzusparen. Dies ist möglich, weil Ausgaben im Rahmen der Auslandskultur sogenannte „Ermessensausgaben" des Ministeriums sind, die im Regelfall bei Budgeteinsparungen nach der Rasenmähermethode kurzfristig gekürzt werden können, da sie nicht gesetzlich bzw. vertraglich festgelegt sind. Gesetzlich und vertraglich fixierte Ausgaben wie Mieten, Gehälter und Infrastrukturkosten können naturgemäß nicht so rasch und flexibel verändert werden.

[2] Die Außenpolitische Bibliothek ist an der Diplomatischen Akademie Wien angesiedelt.

4 Expansion und Schrumpfung der Auslandskultur

In den frühen 1990er-Jahren hatte der demokratische Umbruch in Mittel- und Osteuropa zu einem massiven Ausbau der kultur-, wissenschafts- und bildungspolitischen Aktivitäten der Bundesregierung geführt. In den Bundesregierungen Franz Vranitzky II (1987 bis 1990) und Vranitzky III (1990 bis 1994) wurden die budgetären und personellen Ressourcen österreichischer Kulturpolitik, der wissenschaftlichen Zusammenarbeit, der Bildungsarbeit der Parteiakademien, aber auch der Auslandskultur massiv ausgeweitet. Nur so war es möglich, dass u. a. in ganz Mittel- und Osteuropa Bibliotheken eröffnet, dass Lektor*innen entsandt, Stipendien und Forschungsaufträge vergeben werden konnten. Der Mastermind, der auf Beamtenebene die Ideen der ÖVP-Regierungsmitglieder Alois Mock und Erhard Busek umsetzte, war Peter Marboe (ÖVP) als Sektionsleiter (1991 bis 1996), der später auch zum Wiener Kulturstadtrat avancierte (bis 2001). Meiner Erinnerung nach belief sich das Budget der Kultursektion Anfang der 1990er-Jahre auf weit über 100 Mio. Schilling (ca. 7 Mio. €), also deutlich über dem nominellen Eurobetrag der letzten Jahre.

In den 1990er-Jahren gab es auch noch administrative eigenständige Kulturinstitute mit eigenem Budget und Verwaltung, die in erster Linie der Zentrale des Außenministeriums unterstanden und üblicherweise von sich sehr unabhängig wähnenden Beamt*innen geleitet wurden. Die Botschaften hatten nur dann ein Mitspracherecht, wenn direkt außenpolitische Interessen im Spiel waren. Diese Institute waren (Aufzählung von Westen nach Süden und Osten nach dem Jahr der Gründung) in New York (seit 1953), London (1956), Paris (1954), Rom (1935), Mailand (1993), Warschau (1965), Prag (1996), Budapest (1977), Zagreb (1955), Istanbul (1974), Kairo (1959) und Teheran (1958) angesiedelt.

Die ÖVP/FPÖ Regierung unter Wolfgang Schüssel/Susanne Riess-Passer begann jedoch im Jahr 2000 mit massiven Einsparungen, die Außenministerin Benita Ferrero-Waldner (ÖVP) loyal umsetzte. Nach den bilateralen Maßnahmen der 14 damaligen EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, die vor allem von Deutschland (Gerhard Schröder-Joska Fischer), Portugal (Antonio Guterres) und auch Frankreich (Jacques Chirac) betrieben wurden, entwickelte sich in der Bundesregierung eine Trotzreaktion des „nationalen Schulterschlusses". Vor allem über Frankreich war die Regierung doppelt verstimmt, da sie sich wohl vom konservativen Staatspräsidenten mehr parteiliche und ideologische Solidarität erwartet hätte. Das damalige seit 1954 auf dem Boulevard des Invalides befindliche Institut wurde um weniger als 3,4 Mio. € verkauft, was sowohl in Österreich bis in intellektuelle ÖVP-Kreise (Jungwirth 2001) als auch in Frankreich einen Sturm der Entrüstung auslöste.

Das Hauptargument des Sparzwanges konnte schon damals nur zu leicht widerlegt werden, da gleichzeitig das Außenministerium ein Neubauprojekt in New York betrieb, dessen Baukosten das Zehnfache (!) des Verkaufserlöses in Paris betrugen (Petsch 2001). Rhetorisch wurde auch das Argument bemüht, dass in Zeiten des Internets Gebäude keine so große Rolle mehr spielen. Um die de facto-Reduktion von kulturellem

Engagement im Ausland gleichzeitig zu verschleiern und zu legitimieren, wurde wieder einmal ein neues „Auslandskulturkonzept“ verabschiedet. Die Ministerin entschied sich für eine offensive Reform mit neuem Branding: aus den 11 Kulturinstituten wurden fast 30 „Kulturforen“, da alle Botschaften und Generalkonsulate mit Kulturdiplomaten ein eigenes Türschild mit Brieflogo und Webauftritt bekamen. Sukzessive wurde jedoch auch die programmatische Teilautonomie der Kulturforen durch die Verdünnung der personellen Substanz und Eingliederung in die Botschaften verringert. Alle Kulturinstitute, die bis 2001 noch eigenständig (im British Council wird von „at arms length“ gesprochen) waren, sind mittlerweile voll in die Verwaltungen der Botschaften integriert und unterstehen diesen auch administrativ direkt. Diese Reform wurde erst 2018 abgeschlossen, als auch das bis dato am höchsten eingestufte Kulturinstitut New York gehaltsmäßig und budgetär beschnitten wurde.

Das Besoldungssystem der Beamt*innen und Vertragsbediensteten sah etwa für die Leiterin des Kulturforums New York bis 2018 die Einstufung A1/7 und für den Stellvertreter A1/4 vor. Für den Nachfolger wurde dies auf A1/6 bzw. A1/3 herabgesetzt. Die Leitungen ehemals großer Kulturforen wie z. B. London, Paris, Warschau und Rom wurden auf A1/5 gesenkt. Die Leitung kleiner Kulturforen wird üblicherweise mit A1/3 bewertet, was auch u. a. zur Folge hat, dass es für bestimmte Posten, wie zum Beispiel Kiew und Neu Dehli, schwierig ist, „freiwillige“ Kandidat*innen zu finden.

Die Funktionen und Arbeitsweise der Kulturforen hatte sich jedoch bereits seit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989/90 sowie durch die zunehmende Globalisierung und Digitalisierung grundlegend verändert. Davor waren die Kulturinstitute allumfassend für Maßnahmen im Bereich der Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturzusammenarbeit zuständig. Kulturinstitutsleiter*innen vermittelten den Austausch von Schulen, Lehrenden und Studierenden auf Universitäten, schlugen Stipendiat*innen vor und finanzierten Forschungs- und Kunstprojekte. Vor allen im Ostblock waren die Leseräume, der Zugang zu westlichen Medien, Literatur und Filmen, wirkungsmächtige Hebel in den außenpolitischen Anstrengungen um die Überwindung des Ost-West Konflikts. Im Westen, vor allem in Paris, London und New York boten die Institute den von der nationalsozialistischen Diktatur vertriebenen Auslandsösterreicher*innen intellektuellen Anschluss und Heimatersatz. Die Kulturforen haben sich heute weitgehend auf Aktivitäten im Bereich der Künste (Grundlagendokument, 25–33) und Hilfsdienste in der Wissenschaftsdiplomatie zurückgezogen; die verbleibenden relevanten Kompetenzen haben andere Ministerien und Institutionen übernommen.[3]

Nicht zuletzt treffen die Sparmaßnahmen aber nicht nur die Struktur der Auslandskulturpolitik, sondern auch die Kulturschaffenden, an die sich die Auslandskultur wendet. Ein Standardhonorar für einen Vortrag, eine Lesung oder einen Auftritt beträgt seit über 20 Jahren ca. 300 €. In Krisenzeiten wurden Kulturdiplomat*innen auch angehalten, diese Honorare zu drücken. Mittlerweile gibt es einen Korridor zwischen

[3] Siehe hierzu Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (2019).

300 € und 500 € Honorar pro Einladung. Ich sehe dies dennoch sehr kritisch, denn für exzellente Beiträge sollte meiner Meinung nach auch inflationsbereinigt ein Minimum von 600 € (Stand 2021) bezahlt werden.

5 Weitere Akteure der internationalen Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturzusammenarbeit

Die internationale Bildungszusammenarbeit wird eigenständig vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur durchgeführt. Es gibt österreichische Auslandsschulen in Budapest (Volksschule und Gymnasien), in Prag (Oberstufenrealgymnasium), Istanbul (Sankt-Georgs-Kolleg, Oberstufenrealgymnasium und Handelsakademie), Guatemala City (Volksschule und AHS), Shkodra (BHS für IT), Querétaro (Volksschule sowie AHS) und Liechtenstein (bilinguale AHS).[4]

Seit den 1990er-Jahren wurde ein weitverzweigtes Netzwerk von Bildungsbeauftragen über einen durch das Bildungsministerium gegründeten Verein „Kulturkontakt" vor allem in Südost- und Osteuropa etabliert. In allen Nachfolgestaaten Jugoslawiens, in Albanien aber auch in St. Petersburg, Chișinau und Odessa unterstützen sie Bildungsreformen bis zur Sekundarstufe sowie die Ausbildung von Pädagog*innen.[5] Der Verein Kulturkontakt wurde 2020 durch den bereits erwähnten OeAD übernommen, der mittlerweile alle Aspekte der internationalen Bildungskooperation vom Kindergarten bis zu den Hochschulen und der Forschung, inklusive von Mobilitäts- und Stipendienprogrammen im Rahmen der Europäischen Union administriert.[6]

Der zentrale Akteur der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Künste ist aber die Kunst- und Kultursektion des Kulturministeriums. Immer wieder zwischen Bundeskanzleramt und Unterrichtsministerium hin und her geschoben, untersteht sie seit 2020 dem Vizekanzler- und Kulturminister sowie einer Staatssekretärin für Kunst und Kultur. Das sichtbarste Zeichen der innerstaatlichen Spitzenposition ist zweifellos die Kompetenz für die Biennalen in Venedig sowie die Teilnahme von bildenden Künstler*innen, Galerien und Kunstinstitutionen an Weltausstellungen, Messen sowie anderen staatlich gesponserten Kulturevents. Große und gut dotierte Förderprogramme für internationale Künstler*innen in Österreich (Artists in Residence), weltweit dutzende Auslandsateliers für Künstler*innen (alleine zwei in New York), Stipendienprogramme, Subventionen für literarische Übersetzungen, Tanz und Performance, Film und Medienkunst und Architektur übersteigen bei weitem inhaltlich und materiell die Ressourcen des Außenministeriums.

[4] Siehe hierzu https://www.bmbwf.gv.at/Themen/euint/im/wwu/mp_asn/oeas.html.

[5] Siehe hierzu https://www.bmbwf.gv.at/Themen/euint/im/wwu/bba.html.

[6] Siehe hierzu https://oead.at/de/der-oead/willkommen-kka/.

Auch entzieht sich mittlerweile die Zusammenarbeit von Universitäten, Museen und außeruniversitären Forschungs- und Bildungseinrichtungen weitergehend nationalstaatlicher Kontrolle bzw. Unterstützung. Vor allem innerhalb der Europäischen Union haben die Einrichtung eines Europäischen Bildungs- und Forschungsraumes, sowie die gewachsene institutionelle Autonomie der Akteure dazu geführt, dass diese – unabhängig von außenpolitischen Richtlinien – ihre pädagogischen und wissenschaftlichen Interessen in der internationalen Zusammenarbeit verwirklichen.

Gemäß der föderalen Struktur Österreichs betreiben auch die Bundesländer erstaunlich kreative und aktive internationale Projekte wie Auslandsateliers sowie Förderprogramme, die parallel zu den Aktivitäten der Bundesregierung angeboten werden[7]. Auch die Veranstaltung von Festivals zwischen Bregenz und Raiding, die Ars Electronica und das „Festival der Regionen" in Oberösterreich, der Steirische Herbst, das starke Engagement Niederösterreichs im Bereich der zeitgenössischen Künste unterstützen die Präsenz und Einbettung Österreichs in das internationale Kulturgeschehen.

In der Kunst- und Kultursektion des Kulturministeriums findet sich auch die Zuständigkeit für die Vorbereitung und Unterstützung des Programms der „Europäischen Kulturhauptstadt" der Europäischen Union. Mit einer kleinen Anschubfinanzierung und inhaltlichen Qualitätskontrolle aus Brüssel, unterstützt vor allem durch die Bundesregierung und die Bundesländer, wurden mittlerweile Graz (2003), Linz (2009) und Bad Ischl (2024) mit diesem Titel beworben. Zahlreiche bauliche Verbesserungen sowie Neubauten sorgen für eine nachhaltige Einbettung dieser Initiative in die nationalen Kulturerinnerungen.

In den 1990er- und 2000er-Jahren war immer wieder eine starke Konkurrenz zwischen dem Außenministerium und der Kultursektion im Bundeskanzleramt/Unterrichtsministerium (BKA/BMUKK) erkennbar. Dies hatte in erster Linie mit institutioneller Selbstbehauptung und Kompetenzrivalitäten, aber auch mit der unterschiedlichen langjährigen parteipolitischen Steuerung der Verwaltungen zu tun. Während die Kunst- und Kultursektion (seit Bruno Kreisky (SPÖ) 1970 im Unterrichtsministerium bzw. Bundeskanzleramt) mit einer Unterbrechung zwischen 2000 und 2006 (Kanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP), Staatssekretär Franz Morak(ÖVP)) durch die SPÖ dominiert wurde, war das Außenministerium seit 1987 durchgehend eine Domäne der ÖVP.

Zuletzt entfalten auch die bildungspolitischen Einrichtungen der Parlamentsparteien, die Industriellenvereinigung sowie der Österreichische Gewerkschaftsbund relevante Aktivitäten. Letzterer unterhält auch ein Büro in Brüssel, ein internationales Sekretariat in Wien und organisiert weltweit, vor allem auch in Österreichs Nachbarschaft Bildungsprojekte.[8]

---

[7] Siehe hierzu den Beitrag von Peter Bußjäger in diesem Handbuch.

[8] Siehe hierzu https://www.oegb.at/themen/gewerkschaften-weltweit.

6 Resümee und Ausblick

Die Kulturdiplomatie Österreichs war und bleibt über den gesamten Zeitraum der Zweiten Republik, beginnend mit der Eröffnung von zahlreichen, bis heute bestehenden Einrichtungen im Ausland, ein relevanter Faktor der Außenpolitik. Nach einer Expansion in den 1990er-Jahren, vor allem auch in Mittel- und Osteuropa, geht ihre Bedeutung vor allem in den 2000er-Jahren nachhaltig zurück. Mit ein Grund dafür sind die Globalisierung sowie der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, die selbst wichtige Teile einer gemeinsamen Kulturpolitik aufgenommen und von nationalen Akteuren übernommen hat.

Immer wieder gab es in Österreich Diskussionen über die Frage, ob „Inlandskultur" (dieser Begriff wird hier nur fiktiv eingeführt, er wurde nie verwendet) und „Auslandskultur" nicht gemeinsam verwaltet werden können. Die Diskussion ist insofern obsolet geworden, als die Budgets, aber auch die inhaltliche und fachliche Kompetenz der Kunst- und Kultursektion des Kulturministeriums die Kapazitäten des Außenministeriums bei weitem übertreffen. Dennoch schaffen es die Dutzenden Mitarbeiter*innen des Außenministeriums in der Zentrale sowie die Einzelkämpfer*innen und die verkleinerten Kulturinstitute im Ausland, immer wieder in guten Kooperationen mit österreichischen Institutionen und lokalen Partnerorganisationen nennenswerte sichtbare Kooperationsprojekte auf die Beine zu stellen. Im europäischen Vergleich – alle Kulturdiplomatien sind von ähnlichen säkularen exogenen Faktoren in ihre Grenzen gewiesen – muss sich Österreich nicht schämen.

Österreichische Auslandskulturpolitik hat jedoch einen massiven Nachholbedarf im Bereich Digitalisierung und geografischer Präsenz. Veranstaltungen, Publikationen sowie künstlerische Inhalte müssen digital verfügbar sein, wenn sie nachhaltig wirksam sein sollen. Politische und wirtschaftliche Beziehungen sind weit über den Tellerrand der Europäischen Union und ihrer östlichen und südöstlichen Nachbarschaft relevant. Diplomatie, auch die Kulturdiplomatie des Kleinstaates Österreichs, muss mehr in außereuropäischen Kontexten investieren. Auch von dort kommen Menschen, Ideen, Trends, Waren und Dienstleistungen, die unser heutiges Leben prägen.

Die größte Leistung der Auslandskultur ist aber wahrscheinlich, dass es die handelnden Akteur*innen gut verstanden haben, alle innenpolitischen Wirren der letzten zwei Dekaden mehr oder weniger schadlos zu überleben. Die positive Haltung zum kritischen Zeitgenoss*innentum, die Förderung von und Vernetzung mit den kreativen Szenen der Republik lebt fort. Dies ist nicht zuletzt einem engagierten Beamt*innentum zu verdanken, das seit 1993 in einem sehr anspruchsvollen Prüfungsaufnahmeverfahren, dem sogenannten „Examen Préalable", auch in Kultur geprüft und während der Laufbahn fortgebildet wird.

Weiterführende Quellen

Austria Kultur International. (2020 und davor). *Jahrbuch der Österreichischen Auslandskultur*. Wien: Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres.

Diese Publikation ist ein Bericht des Außenministeriums über die Schwerpunkte und Aktivitäten im Bereich der Auslandskultur. Der aktuelle Bericht, frühere Berichte und andere Publikationen der Sektion für interkulturelle Angelegenheiten sind verfügbar unter https://www.bmeia.gv.at/themen/auslandskultur/publikationen/.

Kunst und Kulturbericht. 2019. Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport. (davor Bundeskanzleramt).

Diese jährlichen Berichte, verfügbar seit 1998, gehen auch auf Auslandskulturpolitik ein. Sie sind verfügbar unter https://www.bmkoes.gv.at/Service/Publikationen/Kunst-und-Kultur/kunst-und-kulturberichte.html

Knapp, Marion. 2006. „Kulturpolitik". In *Politik in Österreich. Das Handbuch.* hrsg. von Herbert Dachs, Herbert, Gerlich Peter, Gottweis Herbert, Kramer Helmut, Lauber Volkmar, Müller Wolfgang C. und Tálos Emmerich, 768-785. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

Konrad, Heimo. 2010. *Kulturpolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*. Wien: Facultas.

Diese Beiträge sind als Einführungswerke ein sehr guter Ausgangspunkt für die Beschäftigung mit österreichischer Kulturpolitik.

Burka, Alexander. „Österreich als Sprachenaktivist? Sprachenpolitische Momente in der österreichischen Auslandskulturpolitik". *ÖDaF-Mitteilungen* 30.1 (2014): 87-97.

Dieser Artikel fokussiert auf Sprache und Sprachunterricht als Element der österreichischen Auslandskulturpolitik.

Literatur

Bátora, Jozef, und Monika Mokre, Hrsg. 2011. *Culture and External Relations. Europe and Beyond*. Farnham/Burlington: Ashgate Publishing.

Bennet, Oliver, Hrsg. 2020. *Cultural Diplomacy and International Cultural Relations*. London; New York, NY: Routledge.

Brix, E. 2013. „Austrian Cultural and Public Diplomacy after the Cold War". In *Austria´s International Position after the End of the Cold War. Contemporary Austrian Studies*. Hrsg. von Bischof, Günter und Karlhofer Ferdinand, Vol. 22., 95–107. New Orleans, LA/Innsbruck: UNO Press; innsbruck university press.

Burka, A. 2012. *Was blieb vom Fenster in den Westen? Zur Auslandskulturpolitik Österreichs in Ostmitteleuropa seit 1995 am Beispiel Polens und der Tschechoslowakei*. Politik und Demokratie, Bd. 23. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres. 2019. Wissenschaftskonzept der Auslandskultur: Wissenschaftskooperationen und Wissenschaftsdiplomatie in den Kulturellen Auslandsbeziehungen des BMEIA. Wien.https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Kultur/Publikationen/Wissenschaftskonzept_DE.pdf.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2020. *Die kulturellen Auslandsbeziehungen des Bundesministeriums für Europäische und Internationale Angelegenheiten: Grundlagen, Schwerpunkte und Programme*. Wien: BMEIA.

Glechner, Gabriele. 2021. *Österreich-Tschechien: Auslandskulturpolitik und die Rolle von Geschichte*. Masterarbeit: Johannes Kepler Universität Linz.

Hartig, Falk. 2019. *Public Diplomacy. Internationale PR für Staaten. Eine Annäherung*. Wiesbaden: Springer Essentials.

Jungwirth, Kurt. 2001. „Österreich kulturell: Adieu, Paris?". Der Standard, 31. Januar. https://www.derstandard.at/story/463998/oesterreich-kulturell-adieu-paris.

Kampits, Peter. 1990. *Die Auslandskulturpolitik Österreichs: Konzepte, Strukturen, Perspektiven*. Wien: Braumüller.

Knapp, Marion. 2005. *Österreichische Kulturpolitik und das Bild der Kulturnation. Kontinuität und Diskontinuität in der Kulturpolitik des Bundes seit 1945*. Politik und Demokratie, Bd. 4. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Knapp, Marion. 2006. „Kulturpolitik". In *Politik in Österreich. Das Handbuch.* hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Muller undEmmerich Tálos, 768–785. Wien: Manz.

Konrad, Heimo. 2010. *Kulturpolitik: Eine interdisziplinäre Einführung*. Wien: Facultas.

Langemeyer, Ines. 2009. „Antonio Gramsci: Hegemonie, Politik des Kulturellen, geschichtlicher Block". In *Schüsselwerke der Cultural Studies*, Hrsg. von Andres Hepp, Friedrich Krotz und Tanja Thomas, 72–82. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Maaß, Kurt-Jürgen, Hrsg. 2015. *Kultur und Außenpolitik: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Mokre, Monika., und Stadler, Andreas. (Hrsg.). 2006. *Kulturpolitik und Demokratie.* Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) 35(3). Baden-Baden: Nomos. https://webapp.uibk.ac.at/ojs/index.php/OEZP/issue/view/139.

Moser, Peter. 2011. *Bewegte Zeiten. 40 Jahre im auswärtigen Dienst*. Innsbruck: StudienVerlag.

Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, NY: Public Affairs.

Petsch, Barbara. 2001. Der Neubau des Kulturinstituts in New York wird immer teurer, Die Presse, 23. Mai.

Raunig, Gerald. 2002. Transversale Multituden, Transversal Texts, https://transversal.at/transversal/0303/raunig/de.

Raunig, Gerald. 2005. *Kunst und Revolution: Künstlerischer Aktivismus im langen 20. Jahrhundert*. Wien: Verlag Turia + Kant.

Stadler, Andreas. 2006. „Die Kultur der Schrebergärten". Die Presse, 06. September 2006.

Straßl, Karl-Gerhard. 2001. *Kulturpolitik des Bundes. Die kulturpolitische Situation in Österreich im Spannungsfeld zwischen Gestalten und Verwalten*. Wien: Braumüller.

Wimmer, Michael. 2011. *Kultur und Demokratie. Eine systematische Vorstellung der Kulturpolitik in Österreich.* Innsbruck: StudienVerlag. Educult (Online Version).

Botschafter Andreas Stadler ist Diplomat, Kurator und Politologe. Seit 2021 ist er Botschafter Österreichs in Polen. Davor war er unter anderem Botschafter für Malta, Vertreter Österreichs in der OSZE, Gastprofessor an der Universität für Angewandte Kunst sowie Gastlektor und Vortragender an der Universität Wien. Als Direktor des österreichischen Kulturforums New York erreichte er mit seinen Programmen zeitgenössischer Kunst, Musik sowie Gesellschaftswissenschaften große mediale Aufmerksamkeit an der Schnittstelle zwischen engagierter Kreativität und internationaler Politik.


cc
BY



Sicherheitspolitik

Franz Eder

Zusammenfassung

In diesem Kapitel wird Österreichs Sicherheitspolitik seit 1945 beleuchtet. Es zeigt, wie sich Sicherheitspolitik zunächst in zwei getrennten Sphären (innere und polizeiliche vs. äußere und militärische Sicherheit) entwickelte. Schrittweise ab 1989 und mit der Integration in europäische Strukturen begann sich diese Trennung aber aufzulösen. Grenzüberschreitende Bedrohungen lösten militärische Auseinandersetzungen als vorherrschende Bedrohungsszenarien ab. Damit nahm die innere Sicherheit und das Bundesministerium für Inneres die Führungsrolle in der österreichischen Sicherheitspolitik ein.

1 Einleitung

Sicherheitspolitik ist ein zentraler Kernbereich staatlicher Außenpolitik. Damit Staaten souverän nach außen agieren können, vertrauen sie auf ihre sicherheitspolitischen Instrumente (allen voran das Militär), um den Schutz der eigenen Staatlichkeit zu garantieren und ihren außenpolitischen Positionen Nachdruck zu verleihen. Sicherheitspolitik stellt aber auch einen Politikbereich dar, der maßgeblich von Entwicklungen jenseits der nationalstaatlichen Grenzen beeinflusst wird. Staaten werden dabei nicht nur durch die militärischen Fähigkeiten anderer Akteure herausgefordert. Auch

F. Eder (✉)
Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich
E-Mail: franz.eder@uibk.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_14

grenzüberschreitende (= transnationale) Phänomene und Prozesse können die Sicherheit eines Staates gefährden und damit zum Thema staatlicher Sicherheitspolitik werden.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie sich Österreichs Sicherheitspolitik von 1945 bis heute entwickelt und gewandelt hat. Er zeigt, wie die Einbettung Österreichs in den globalen, europäischen und regionalen Kontext ausschlaggebend für die Entwicklung österreichischer Sicherheitspolitik war und welche Akteure dabei bestimmend waren.

In einem ersten Schritt wird daher zunächst geklärt, was unter den Begriffen der Sicherheit und der Sicherheitspolitik zu verstehen ist, bevor dargelegt wird, wie sich die zuvor strikt voneinander getrennten Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit in Europa durch das Ende des Ost-West-Konflikts zunehmend verwoben haben.

Darauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt die innere und äußere Sicherheit Österreichs seit 1945 diskutiert und es wird gezeigt, wie der Bereich der inneren Sicherheit schon ab den 1970er-Jahren einem Inernationalisierungsschub ausgesetzt wurde. Der Bereich der äußeren, militärischen Sicherheit konnte sich hingegen nur langsam, mit zeitlicher Verspätung und unter massiven finanziellen und politischen Restriktionen entwickeln.

Im dritten und letzten Schritt werde ich schließlich zeigen, wie das Ende des Ost-West-Konflikts und vor allem die Integration in die Europäische Union (EU) für eine fundamentale Neuausrichtung der Sicherheitspolitik sorgten. Während im Bereich der äußeren und militärischen Sicherheit durch die enge Einbindung in europäische Strukturen und deren Stagnation kaum Fortschritte erzielt werden konnten, kam es mit der dynamischen Entwicklung im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit (der 3. Säule bzw. „Justice and Home Affairs – JHA") zu einem stetigen Bedeutungszuwachs der inneren und polizeilichen Sicherheit. Dieser führte schließlich zur Dominanz der inneren Sicherheit und des Bundesministeriums für Inneres als bestimmenden Akteur in der österreichischen Sicherheitspolitik. Abschließend werde ich meine Argumentation noch einmal zusammenfassen und einen kurzen Ausblick geben.

2 Was ist Sicherheit(spolitik)?

Um die österreichische Sicherheitspolitik analysieren zu können, muss zunächst geklärt werden, was unter den Begriffen „Sicherheit" und „Sicherheitspolitik" überhaupt zu verstehen ist. Traditionell wird unter der Sicherheit eines Staates seine militärische Sicherheit verstanden. Staaten können sich durch andere Staaten, deren militärischen Fähigkeiten und den Umgang mit diesen Fähigkeiten (z. B. in Form expansiver Politiken) in ihrer Existenz bedroht fühlen. Sie müssen auf diese Bedrohungen mit unterschiedlichsten Mitteln reagieren, wenn sie ihr Überleben längerfristig absichern wollen. Eine Verengung des Sicherheitsbegriffs auf reine Bedrohungen von außen, die noch dazu hauptsächlich militärischen Charakter haben, ist jedoch überholt. Die Sicherheit eines Staates kann sowohl von außen als auch von innen, und durch Entwicklungen in

den unterschiedlichsten Politikbereichen (zum Beispiel Militär, Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt, Kriminalität, etc.) bedroht werden.

Es lohnt sich daher als Ausgangspunkt für die Diskussion von Sicherheitspolitik eine breitere Definition von Sicherheit zu wählen. Sicherheit ist demnach die Abwesenheit einer Bedrohung von erworbenen Werten (objektive Sicherheit) oder die Abwesenheit der Angst, dass solche erworbenen Werte bedroht werden könnten (subjektive Sicherheit) (Wolfers 1952, 485). Laut Ullman (1983, 133) geht es bei diesen Werten vor allem um die Einschränkung der Lebensqualität von Menschen in einem Staat und die Beschneidung des Handlungsspielraums von Regierungen, auf solche Entwicklungen reagieren zu können. Sicherheit ist damit ein sozial konstruiertes Phänomen, bei dem es immer um die Frage geht, welche Werte von welchen Akteuren durch wen bedroht werden (Baldwin 1997, 13).

Am Ende des Tages betrifft Sicherheit damit nicht nur das Überleben eines Staates und die physische Unversehrtheit seiner Bewohner*innen (also die klassische militärische Sicherheit), sondern kann alle gesellschaftlichen Bereiche, die Wirtschaft oder die Umwelt betreffen. Es hängt schlussendlich von der Frage ab, welche erworbenen Werte in diesen Bereichen für einen Staat und seine Gesellschaft vordringlich schützenswert sind.

Unter dem Begriff der „Sicherheitspolitik“ versteht man folglich jenen Politikbereich eines Staates, der nach den adäquaten Antworten auf solche Bedrohungen und Ängsten sucht (Hough 2004, 9). Das Entscheidende im Bereich der Sicherheitspolitik – und das ganz im Gegensatz zu allen anderen Politikbereichen – ist aber der Umstand, dass Staaten als Akteure bereit sind, außerordentliche Maßnahmen (das heißt vor allem auch Gewalt) anzuwenden, um die eigenen Interessen zu verfolgen und Bedrohungen entgegenzutreten (Kolodziej 2005, 23).

Gewandelt hat sich jedoch nicht nur der Sicherheitsbegriff als solcher, weg von einer nur auf den militärischen Bereich und auf Bedrohungen von außen begrenztem Begriff, und hin zu einem umfassenderen Verständnis von Bedrohungen, deren Ursachen sowohl außerhalb als auch innerhalb eines Staates zu finden sind. Auch die strikte Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit an sich verliert zunehmend an Bedeutung. Sie weicht einem Verständnis der gegenseitigen Beeinflussung dieser beiden Sphären und der schrittweisen Auflösung der klaren Trennlinie.

Als Zeitpunkt dieses Wandels in Westeuropa wird gemeinhin das Ende des Ost-West-Konflikts und die Auflösung des Warschauer-Pakts 1989, bzw. der Zerfall der Sowjetunion 1991 gesehen. Während in Zeiten des Ost-West-Konflikts und besonders in den Hochphasen des Kalten Krieges die äußere und militärische Sicherheit im Zentrum standen (besonders die Sorge um den Einsatz und die Folgen von Massenvernichtungswaffen und die territoriale Verteidigung des eigenen Staatsgebiets), treten diese traditionellen Bedrohungen zunehmend in den Hintergrund. Sie werden von grenzüberschreitenden Entwicklungen wie transnationaler Kriminalität und Terrorismus, Naturkatastrophen oder Migrationsbewegungen überlagert. Ursächlich für diesen Wandel

sind die immer rascher werdenden Prozesse der Globalisierung (Collins 2007, 2–3). Der Grad an Vernetzung innerhalb und zwischen Gesellschaften steigt und damit auch die Verwundbarkeit durch Störungen dieser Vernetzungen. Die Urheber von Bedrohungen kommen jedoch längst nicht mehr nur aus den Reihen der Staatenwelt, sondern sind zunehmend klandestin operierende Akteure wir transnationale, kriminelle Netzwerke oder Terrorgruppen (Eriksson und Rhinard 2009, 246).

Mit Ende des Ost-West-Konflikts 1989 und dem stetigen Anwachsen der Globalisierung kam es jedoch nicht nur zur Auflösung der Trennlinie, sondern auch zum Wechsel des grundlegenden Charakters von äußerer und innerer Sicherheit (Lutterbeck 2005). Grenzsicherung, (illegale) Migration, transnationale Kriminalität und Terrorismus nahmen an Bedeutung zu und wurden in Europa zunehmend unter militärischen Gesichtspunkten verstanden. Es verwundert daher nicht, dass es gerade in diesem Bereich zu einer stärkeren Institutionalisierung auf europäischer Ebene und zu vermehrter Kooperation unter den Staaten kommt. Im Gegenzug dazu wird die äußere und militärische Sicherheit immer mehr von friedenserhaltenden und friedenssichernden Szenarien dominiert, wodurch polizeiliche Aufgaben in den Vordergrund rücken und die klassischen militärischen Anforderungen der Akteure in diesem Bereich zurückdrängen.

Wie Lutterbeck (2005) zeigt, wirkt sich dieser Wandel auch auf die Sicherheitsinstitutionen und deren Akteure aus, da sie sich an die neuen Herausforderungen und Aufgaben anpassen müssen. Geheimdienste erkennen die Notwendigkeit von mehr Kooperation und fokussieren sich immer weniger auf die Gefahren, die von anderen Staaten ausgehen könnten, sondern versuchen stattdessen den Aktivitäten organisierter Kriminalität und des transnationalen Terrorismus auf die Schliche zu kommen. Das Militär musste sich durch den Wegfall der äußeren Bedrohung (für die meisten Staaten Westeuropas und damit auch Österreichs gleichbedeutend mit einem Angriff des Warschauer Pakts unter Führung der Sowjetunion) neu erfinden. Der Grenzschutz an den eigenen Staatsgrenzen bzw. der europäischen Außengrenze, die (militärische) Bekämpfung des Terrorismus auch innerhalb der eigenen Grenzen und internationale Stabilisierungsaufgaben werden zu neuen Aufgabengebieten, die dem Militär eine grundlegende Neuorientierung abverlangen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen soll in weiterer Folge die österreichische Sicherheitspolitik analysiert werden. Es wird zunächst gezeigt, welche Rahmenbedingungen und welche Akteure die äußere und innere Sicherheit Österreichs bis zum Ende des Ost-West-Konflikts prägten und welche Werte es waren, die geschützt werden sollten bzw. die die österreichischen Entscheidungsträger als bedroht sahen. Im zweiten Teil wird anschließend dargelegt, wie diese soeben skizzierte Auflösung der Trennlinie von innerer und äußerer Sicherheit und der Wandel des Charakters beider Sicherheitsbereiche seit den 1990ern bis heute in Österreich von statten ging.

3 Vom Wiederaufbau ab 1945 bis zum Ende des Ost-West-Konflikts 1989

Österreichs Sicherheitspolitik entwickelte sich umgehend nach Kriegsende 1945 in zwei parallelen, zeitlich zunächst versetzten und voneinander unabhängigen Sphären – der vor allem durch polizeiliche Kräfte dominierten inneren Sicherheit und der äußeren, militärischen Sicherheitspolitik. Der Aufbau der österreichischen Polizei inklusive des Staatspolizeilichen Dienstes (STAPO) als nachrichtendienstlicher Organisation der inneren Sicherheit, erfolgte unmittelbar nach Kriegsende 1945. Polizei und STAPO hatten die Aufgabe, die innere Sicherheit und die Ordnung des jungen Staates aufrecht zu erhalten (Beer 2003, 21). Das bedeutete in den 1950er-Jahren vor allem kommunistische Entwicklungen im Auge zu behalten. Ab den 1960er- und vor allem 1970er-Jahren verschob sich der Fokus aber zunehmend in Richtung der extremen Rechten und der radikalen Linken, sowie der Studenten- und Friedensbewegung, oder Aktivist*innen aus dem Bereich der Anti-Atomwaffen- und Umweltbewegungen oder der Tierschutzgruppen, die alle in unterschiedlichem Ausmaß und Intensität als eine Herausforderung für die öffentliche Ordnung und damit den inneren Zusammenhalt und die Sicherheit Österreichs wahrgenommen wurden (Beer 2003, 24).

Besonders prägend für den Bereich der inneren Sicherheit und damit auch den weiteren Verlauf des Stellenwerts dieses Bereichs für Österreichs Sicherheitspolitik war die ab den 1970er-Jahren verstärkte Internationalisierung dieses Politikbereichs. Grenzüberschreitende Entwicklungen im Europa der 1970er-Jahre, wie zum Beispiel der Anstieg des transnationalen Drogen- und Menschenhandels, oder das Aufkommen terroristischer Bewegungen, führten bei einer Vielzahl von Staaten zu einem Umdenken. Innere Sicherheit, so die weit verbreitete Überzeugung, konnte nur durch ein mehr an Kooperation aufrechterhalten werden. So gründeten die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) zum Beispiel im Dezember 1975 die „TREVI-Gruppe“ (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale), eine zwischenstaatliche, aber außerhalb des Regelwerks der EG stehende Institution, zur effizienteren Bekämpfung terroristischer Aktivitäten, die sich in weiterer Folge als Kern einer verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb Europas entwickeln sollte. Bereits sechs Jahre zuvor, 1969, schlossen sich mehrere westeuropäische Geheimdienste in einem informellen Netzwerk – dem Berner Club – zusammen und tauschten Informationen über Terrorbewegungen oder Aktivitäten der „Ostblock-Staaten“ aus (Deflem 2007, 340; Gerspacher 2009, 176; König und Trauner 2021, 175).

Auch wenn Österreich zunächst nicht offiziell Teil dieser beiden Institutionen war, versuchte man schrittweise die Kooperation mit anderen Staaten in diesem Bereich zu intensivieren. Österreich, als kleines Land mit begrenzten nachrichtendienstlichen Fähigkeiten, war (und ist es immer noch) ein traditioneller „Nettoempfänger“ von nachrichtendienstlichen Informationen und angewiesen auf internationalen Austausch (Beer 2003, 29–30).

Diese Entwicklung hatte zur Folge, dass Österreichs Sicherheitspolitik im Bereich der inneren Sicherheit schon lange vor 1989 aufgrund der steigenden Kooperation auf europäischer Ebene einen Internationalisierungsschub erlebte, von dem im Bereich der äußeren, militärischen Sicherheit erst nach Ende des Ost-West-Konflikts schrittweise die Rede sein kann.

Österreichs Sicherheitspolitik im Bereich der militärischen und äußeren Sicherheit nahm eine andere Entwicklung und wurde bis 1989 maßgeblich durch drei Faktoren beeinflusst. Erstens, dem Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955, das quasi als „sicherheitspolitische Doktrin" (Skuhra 2006, 841) den groben Rahmen absteckte. Nach Schweizer Vorbild verpflichtete sich Österreich im Zuge seiner Neutralität[1] keinem militärischen Bündnis beizutreten oder im Kriegsfalle Stellung zu beziehen. Im Gegensatz zur Schweiz trat Österreich aber bereits im Dezember 1955 den Vereinten Nationen bei und erklärte sich 1960 erstmals bereit, mit einem kleinen Sanitätskontingent des Bundesheeres an einem internationalen Einsatz im Kongo teilzunehmen. Militärische Neutralität war somit nicht gleichbedeutend mit internationaler Isolierung. Österreichs sicherheitspolitischer Beitrag auf internationaler Ebene wurde vielmehr als ein Mittel verstanden, um sich stärker in die Staatengemeinschaft zu integrieren und mittel- bis längerfristig Kapital daraus zu schlagen (zum Beispiel für die Verhandlungen in der Südtirol-Frage[2]).

Den zweiten bestimmende Faktor bildete der Ost-West-Konflikt und Österreichs geografische Exponiertheit am Schnittpunkt der Interessen der westlichen Staatengemeinschaft unter der Führung der USA und der NATO, sowie der Sowjetunion mit dem Warschauer Pakt auf der Gegenseite. Die Angst vor einer möglichen Invasion durch letztere überschattet das sicherheitspolitische Denken und beeinflusste damit Österreichs Politik über all die Jahre hinweg in unterschiedlichem Ausmaß.

Drittens war es schlussendlich ein breiter innenpolitischer Konsens, dem Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) und damit dem Österreichischen Bundesheer als „zu spät gekommenen" politischen Akteur nur wenig Ressourcen für seine Aufgaben zu überlassen. Da das BMLV erst 1955, und damit rund zehn Jahre nach allen anderen Ministerien, wiedergegründet wurde, konnte das Bundesheer erst spät in den bürokratischen Wettstreit um Budgetressourcen einsteigen. Man sah sich einer etablierten Phalanx anderer Ministerien gegenüber, die dem „Neuankömmling" nur einen kleinen Anteil ihres Budgetkuchens überlassen wollten. Dieser Konsens, dem Bundesheer nur wenig Ressourcen zuzugestehen, wurde nicht nur vonseiten der österreichischen Sozialdemokratie getragen, die seit den Wirren der 1920er- und 1930er-Jahren und besonders durch die Rolle des Bundesheeres im österreichischen Bürgerkrieg, ein sehr distanziertes Verhältnis zum Militär pflegte. Ganz im Sinne der Konsensdemokratie wollten auch die Interessenverbände (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Bauern) im Zuge

[1] Siehe hierzu den Beitrag von Martin Senn in diesem Handbuch.

[2] Siehe hierzu den Beitrag von Günther Pallaver in diesem Handbuch.

des wirtschaftlichen Wiederaufbaus keine Umverteilung der Ressourcen in Richtung eines starken Bundesheeres. Der Rahmen für militärische Sicherheit sollte daher von Anfang an ein „defensiver", das heißt minimalistischer sein, der mit so wenig Mitteln wie notwendig auskam und nur die Minimalanforderungen der Neutralität befriedigte (Skuhra 2006, 839–841). Wie sich in weiterer Folge zeigen sollte, ist gerade dieser Konsens in Österreich weiterhin dominierend und in der Gesellschaft fest verankert.

Trotz dieser Rahmenbedingungen, die sich bis 1989 nicht grundlegend ändern sollten, kann man laut Skuhra (2006) drei unterschiedliche Phasen der militärischen Sicherheitspolitik in Österreich bis zum Ende des Ost-West-Konflikts identifizieren. Die erste Phase begann mit der staatlichen Souveränität Österreichs und der Gründung des Österreichischen Bundesheeres 1955 und ging bis in das Jahr 1970, als die ÖVP-Alleinregierung durch eine Minderheitsregierung unter Führung der SPÖ unter Bruno Kreisky abgelöst wurde. In dieser ersten Phase dominierte ein traditionelles Verständnis von Sicherheitspolitik (Skuhra 2006, 841–842), bei dem die militärische Sicherheit und die Abwehr von Gefahren von außen im Vordergrund standen. Prägend für diese Phase war das im Juni 1961 verabschiedete Konzept der „Umfassenden Landesverteidigung". Verteidigung wurde damit nicht mehr nur militärisch, sondern breiter gedacht, und umfasste neben der militärischen Dimension auch eine geistige, zivile und wirtschaftliche Komponente (Schmidl 2013, 109–110). Österreich war in dieser Phase sehr darauf bedacht, die eigene staatliche Existenz dahingehend abzusichern, dass man keiner Seite in der Systemkonfrontation zu offensichtlich nahestand. Aufgabe des Bundesheeres war es laut dieses Konzepts, für drei Kategorien des Ernstfalls gerüstet zu sein: dem Krisenfall, wenn es in unmittelbarer Nähe zu Österreich zu krisenhaften Erscheinungen kam (wie z. B der Ungarn-Krise); dem Neutralitätsfall, wenn Österreichs Neutralität durch das Handeln anderer Staaten in Gefahr war (z. B durch die Nichtbeachtung des Verbots des Transports militärischer Güter über österreichisches Staatsgebiet); und dem Verteidigungsfall, wenn die staatliche Existenz Österreichs durch das Militär anderer Staaten effektiv bedroht wurde.

Abgelöst wurde diese Phase ab 1970 durch die Politik der SPÖ-Minderheits- und in weiterer Folge Alleinregierungen bis 1983 (Skuhra 2006, 843–844). Vor allem angeregt durch Bundeskanzler Kreisky begann Österreich sich von einem traditionellen Verständnis militärischer Sicherheitspolitik zu lösen und versuchte einen progressiveren Ansatz äußerer Sicherheit zu etablieren, der auf zwei Elementen aufbaute: einer auf ein Minimum an Defensive ausgerichteten und daher sparsamen Landesverteidigung sowie einer pro-aktiven Neutralitäts- und Außenpolitik.

Prägend für diese Phase waren Überlegungen, wie die territoriale Sicherheit des Staatsgebietes in Anbetracht einer möglichen Invasion durch Truppen des Warschauer-Pakts gewährleistet werden konnte. Hintergrund dieser Überlegungen waren Hinweise, wonach der Warschauer-Pakt im Kriegsfall eine Spaltung der NATO-Truppen in Nord und Süd durch einen Vormarsch durch Österreich anstreben könnte. Als Antwort darauf entwickelte man das Konzept der „Raum- bzw. Territorialverteidigung", die sogenannte Spannocchi Doktrin (Schmidl 2013, 110). Ziel dieser neuen Doktrin war es, eine „Ver-

teidigung ohne Schlacht“ zu führen. Geplant war also die Verteidigung Österreichs nicht an den Grenzen zu organisieren, sondern sich auf Schlüsselzonen zu konzentrieren. Man wollte das Eindringen der feindlichen Truppen zeitlich verzögern, damit der NATO mehr Zeit für Gegenmaßnahmen zu ermöglichen und somit das Vordringen der Truppen des Warschauer-Pakts aus strategischer Sicht unattraktiv zu machen. Diese Strategie macht ein „eigentümliches Paradox“ (Skuhra 2006, 853) der österreichischen Sicherheitspolitik deutlich sichtbar. Auch wenn Österreich in dieser Phase des Ost-West-Konflikts sehr bemüht um Äquidistanz in allen Bereichen zu allen Mächten war, wurde die militärische Sicherheit insgeheim doch als eine definiert, die die Bedrohung aus dem Osten kommend sah, und die Wahrung der militärischen Sicherheit immer im Zusammenspiel mit dem Westen und hier vor allem der NATO verstand.

Die Spannocchi Doktrin ermöglichte es andererseits wiederum, die notwendigen Mittel für eine aktive Neutralitäts- und Außenpolitik zur Verfügung zu haben. Die Sicherheit Österreichs, so das Argument der SPÖ-Alleinregierung unter Kreisky, könne am besten damit gewährleistet werden, indem man sich nicht am Wettrüsten beteiligt, sondern sich international als Vermittler und engagierten Akteur auf der diplomatischen Bühne präsentiert. Eine solche Politik wurde auch von der breiten Bevölkerung unterstützt, die eine wenig Ressourcen verbrauchende Landesverteidigung präferierte (Skuhra 2006, 843). Ziel der Landesverteidigung war es – ganz im Gegensatz zur Schweiz – nicht auf gut ausgestattete und hoch gerüstete Streitkräfte zur Landesverteidigung zu setzen, sondern mit einem Minimum an Defensivkräften die territoriale Integrität zu wahren.

Das Ende der Ära Kreisky 1983 läutete auch den Beginn einer neuen Phase österreichischer Sicherheitspolitik ein. Der Fokus auf die internationale Ebene wich schrittweise einer verstärkten Konzentration auf Europa. Besonders die neue Dynamik innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, ausgelöst vor allem durch die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986, sorgte für einen Integrationsschub, von dem sich auch Österreich inspirieren ließ, und im Juni 1989 formal einen Antrag auf EG-Beitritt stellte. Neutralitätspolitik wurde in dieser Phase nicht mehr breit und umfassend verstanden, sondern verengte sich zunehmend auf den militärischen Bereich. Geistig und vor allem wirtschaftlich hatte man zu diesem Zeitpunkt längst die Hinwendung Richtung (West)Europa eingeschlagen (Skuhra 2006, 844–845).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die österreichische Sicherheitspolitik seit 1945 und bis Ende des Ost-West-Konflikts in zwei voneinander getrennten Sphären und mit unterschiedlichem Tempo entwickelt hat. Während die innere, vor allem durch polizeiliche Kräfte dominierte Sicherheit bereits ab 1945 zum Thema der Sicherheitspolitik wurde, begann das Nachdenken und Handeln im Bereich der äußeren und vor allem durch das Militär geprägten Sicherheit erst ab 1955. Die innere Sicherheit erlebte dabei im Zuge des europäischen Trends ab den 1970er-Jahren eine stärkere Internationalisierung und Kooperation unter den europäischen Staaten. Militärische Sicherheit wurde hingegen, besonders vor dem Hintergrund einer aktiven Neutralitäts- und Außenpolitik, höchstens im Rahmen der Vereinten Nationen, nicht aber in direkter

Abstimmung mit den europäischen Nachbarn gedacht. Erschwerend kam hinzu, dass das Bundesministerium für Landesverteidigung und das Österreichische Bundesheer als verspätete Akteure auf der politischen Bühne keine natürlichen Koalitionspartner hatten, oder auf breite gesellschaftliche Unterstützung für mehr Ressourcen bauen konnten. Militärische Sicherheit wurde daher neben dem Primat der Neutralitätspolitik stets auch unter den Einschränkungen einer mit wenig Ressourcen auskommenden Sicherheitspolitik konzipiert.

4 Die Neuorientierung seit 1989 und der Primat der inneren Sicherheit

4.1 Vom Ende des Ost-West-Konflikts zur „umfassenden Sicherheitsvorsorge"

Das Ende des Ost-West-Konflikts und die Auflösung des Warschauer-Pakts hatten fundamentale Auswirkungen auf österreichische Sicherheitspolitik, weil damit zwei ihrer drei bestimmenden Rahmenfaktoren nachhaltig beeinflusst wurden. Die Bedrohung der staatlichen Existenz durch einen möglichen Krieg beider Seiten, der unweigerlich auch auf österreichischem Staatsgebiet ausgetragen worden wäre, löste sich faktisch auf. Damit verbunden kam es zu einer Neubestimmung des ersten bestimmenden Faktors – der Neutralität.

Es begann somit eine neue Phase der Sicherheitspolitik, die man unter dem Motto der Neuorientierung zusammenfassen kann und die durch vier miteinander verbundene Elemente gekennzeichnet war: (1) der Redefinition des Konzepts der Neutralität, (2) der Integration in europäische und transatlantische Sicherheitsstrukturen, (3) dem zumindest gedanklichen Umbau des Bundesheeres, und (4) dem rasanten Anstieg der Integrationsbemühungen im Bereich der inneren Sicherheit.

Bereits in den Jahren 1990/91 und ausgelöst durch den Irakkrieg begann Österreich sein Konzept der Neutralität schrittweise zu überdenken. Zum ersten Mal in seiner Geschichte ordnete man sich den Entscheidungen einer internationalen Organisation – nämlich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – unter und argumentierte, dass sich ein neutraler Staat seinen internationalen Verpflichtungen nicht entziehen konnte, sondern aktiv an der Umsetzung solcher Beschlüsse mitwirken müsse. Diese Entwicklung verstärkte sich zudem mit der schrittweisen Integration in europäische und transatlantische Institutionen. Mit Verweis auf die „irische Klausel"[3] beteiligte sich Österreich nach dem EU-Beitritt ab 1995 an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union und in Folge auch an der Europäischen Sicherheits- und Ver-

[3] Damit ist die Vereinbarkeit der Neutralität mit der Teilhabe an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU gemeint, wie sie am Beispiel Irlands definiert wurde.

teidigungspolitik (ESVP). Österreich deutete damit Neutralität von einem defensiven in ein solidarisches Verständnis um, und begriff sich nach der Entscheidung der SPÖ-ÖVP Koalition ab 1996, sich vollberechtigt an allen EU-Sicherheitsstrukturen zu beteiligen, de facto nur noch als „bündnis- bzw. allianz-frei" (Skuhra 2006, 852). Damit wandelte sich Österreich zu einem „post-neutralen Staat" (Gebhard 2013, 280), der de jure zwar immer noch neutral war, dessen militärische/äußere Sicherheit aber vollends in die europäischen Entwicklungen und Strukturen eingebettet wurde.

Aber nicht nur die Integration in europäische Institutionen, auch die Annäherung an transatlantische Strukturen wurde forciert. Die NATO wurde als zentraler Eckpfeiler der Sicherheit in Europa begriffen und Österreich trat 1995 unmittelbar nach Aufnahme in die EU auch dem NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden" (PfP) bei[4]. Vor allem aber die Aufnahme in den „Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat" 1997 führte zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit der NATO (Ferreira-Pereira 2006, 109), die sich wiederum in der Teilnahme am PfP-plus Programm widerspiegelte. Österreich wollte damit im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben (das heißt von humanitären Aufgaben, Rettungseinsätzen und friedenserhaltenden Aufgaben bis hin zu Kampfeinsätzen) einen Beitrag leisten. Dieses Bekenntnis spiegelte sich jedoch nicht in einem dementsprechenden Umbau des Bundesheeres wider, das dafür eigentlich gut ausgerüstete „Expeditionstruppen" benötigen würde (Wijk 2003, 16–17).

Bereits ab 1990 begann sich das Bundesheer neu zu orientieren. Es fand in Assistenzeinsätzen im Inneren, dem Grenzschutz und in internationalen Einsätzen (z. B der Beteiligung an der NATO-geführten Friedensmission IFOR in Bosnien-Herzegowina) neue Aufgabengebiete. Die territoriale Landesverteidigung geriet dabei zunehmend in den Hintergrund. Das Bundesheer wandelte sich damit von einer reaktiv-defensiven Kraft zu einem pro-aktiv stabilisierenden und multinational orientierten Akteur (Frank 2005, 97), auch wenn sich das weder in einer grundsätzlichen Neuorganisation der Truppe noch in gezielten Rüstungsprojekten widerspiegelte.

Weitaus folgenreicher für Österreichs Sicherheitspolitik sollten allerdings Entwicklungen in einem vierten Bereich werden, nämlich der rasanten Integration des Bereichs der inneren Sicherheit im Kontext der Europäischen Union. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in Form der dritten Säule (neben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der ersten und der außenpolitischen Zusammenarbeit in der zweiten Säule) institutionell verankert. Dieser Bereich ging aus der zuvor schon genannten TREVI-Kooperation hervor und sollte sich im Laufe der 1990er- (unter anderem durch die Gründung einer europäischen Polizeibehörde, EUROPOL) und besonders dann in den 2000er-Jahren zu einem der dynamischsten und am schnellsten integrierten Politikbereiche der EU entwickeln (Gerspacher 2009, 181–182). Der Bereich der inneren Sicherheit in Österreich blieb

[4] Siehe hierzu den Beitrag von Carmen Gebhard in diesem Handbuch.

von dieser Entwicklung nicht unberührt und begann nun schrittweise das sicherheitspolitische Denken und Handeln Österreichs zu prägen.

Als Wendepunkt dieser Entwicklung und als Beginn einer neuen Phase kann das Jahr 2001 gesehen werden, in dem die ÖVP-FPÖ Regierung in Folge der Terroranschläge des 11. September 2001 (9/11) eine neue Sicherheitsstrategie präsentierte, die ihren Namen auch verdiente. Zum ersten Mal seit dem Konzept der „Umfassenden Landesverteidigung" von 1961 und der „Verteidigungsdoktrin" von 1975 wurde ein offizielles Dokument vorgestellt, das sich mit Bedrohungsszenarien für Österreichs Sicherheit auseinandersetzte und nach Lösungen für diese Herausforderungen suchte.

Diese Doktrin brachte einen Paradigmenwechsel mit sich, da sie den Wechsel von der umfassenden Landesverteidigung hin zu einem System der „umfassenden Sicherheitsvorsorge" propagierte (Nationalrat 2001, 1). Aufgrund neuer Risiken und Bedrohungen sollten potenzielle Gefahren schon im Vorfeld pro-aktiv verhindert oder bearbeitet werden, anstatt sich im Nachhinein mit den Konsequenzen dieser Entwicklungen auseinandersetzen zu müssen.

Dementsprechend sah man in der Krisen- und Katastrophenhilfe im internationalen Kontext einen Schwerpunkt der zukünftigen Betätigung und wollte den Fokus zudem auf Themen wie Rüstungskontrolle und Abrüstung, Friedenssicherung und Krisenbewältigung sowie multilaterales Engagement legen. Obwohl diese Themen schon seit längerem Gegenstand der sicherheitspolitischen Debatten und des Handelns waren, sollte ihnen von nun an aber oberste Priorität eingeräumt werden. Darüber hinaus setzte sich Österreich mit diesem Dokument zum Ziel, die Integration in europäische Strukturen voranzutreiben und die Weiterentwicklung von GASP und ESVP zu forcieren. Ein besonderes Anliegen war auch die Stärkung der nachrichtendienstlichen Strukturen auf europäischer Ebene, ein Thema, das für Österreich als Lehre aus 9/11 auch in Zukunft eine große Rolle spielen sollte. Besonders bemerkenswert war auch die Positionierung gegenüber der NATO. Sie wurde als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit bezeichnet und ein NATO-Beitritt explizit als Option ins Spiel gebracht (Nationalrat 2001, 2–3). Damit verabschiedete sich das mittlerweile bündnis- bzw. allianz-freie Österreich zumindest gedanklich von seinen Jahrzehnten dominierenden Mantra der Neutralität.

Neuerungen in dieser Sicherheitsstrategie gab es auch im Bereich der militärischen Sicherheit. Konventionelle militärische Angriffe auf Österreich wurden explizit nicht mehr als wahrscheinliches Bedrohungsszenario definiert. Man sprach sich stattdessen für den Auf- und Ausbau gemeinsamer europäischer Verteidigungsanstrengungen aus, und nahm für sich in Anspruch, das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben abdecken zu wollen. Abschließend betont wurde aber auch, dass das ÖBH das gesamte Spektrum an Fähigkeiten aufrechterhalten sollte (Nationalrat 2001, 4–5), was ein offener Widerspruch zur Feststellung war, dass konventionelle Bedrohungen keine Rolle mehr spielten und neue Aufgaben auf das Bundesheer warteten.

Darüber hinaus kam es 2001, auf Initiative des BMLVs unter Minister Scheibner (FPÖ), mit der Schaffung eines nationalen Sicherheitsrats, auch zu einer institutionellen

Neuerung. Diese Institution wurde als zentrales Beratungsorgan der Bundesregierung in sicherheitspolitischen Fragen konzipiert, das Sicherheitspolitik als Querschnittsmaterie über alle Ressortzuständigkeiten hinweg denken sollte. Es setzte sich aus Mitgliedern aller im Parlament vertretenen Parteien, ergänzt um Expert*innen aus den verschiedenen Ministerien zusammen. Die Einrichtung eines nationalen Sicherheitsrates stellte nicht nur eine längst überfällige Professionalisierung der Sicherheitspolitik dar. Diese führte auch dazu, dass die Rolle des BMLV und des Bundesheeres relativiert wurde. Das ist dahingehend kurios, da diese beiden Akteure ein quasi-Monopol oder zumindest eine hervorragende Stellung bei der Formulierung von Sicherheitspolitik und der Beratung hatten, und sich sehr zum Leidwesen des Außenministeriums (das Angst um seine dominierte Rolle in der Formulierung von Außenpolitik hatte) für die Schaffung eines nationalen Sicherheitsrats engagierten.

Die Relativierung der Bedeutung des Bundesheeres und der Rolle von militärischer und äußerer Sicherheit zeigte sich vor allem aber im Abschnitt vier des Dokuments, in dem es um die innere Sicherheit ging (Nationalrat 2001, 6–7). Erst in diesem Teil, auf Seite sechs, wurde erstmals definiert, um welche Werte es überhaupt ging, die aus österreichischer Sicht bedroht waren. Laut der Doktrin waren das die physische Sicherheit der Menschen und die Funktionsfähigkeit des Staates. Bedroht wurden diese Werte zwar von Phänomenen, die transnationalen Ursprungs waren, aber in die Domäne der inneren Sicherheit fielen, wie zum Beispiel Terrorismus, organisierte Kriminalität, illegale Migration und Menschenhandel. Gefordert wurde daher auch ein erhöhter Schutz der Grenzen, genauso wie ein verstärkter Austausch über Migration auf europäischer Ebene, eine gemeinsame europäische Migrationspolitik und der Ausbau der zivilen Konfliktbearbeitung und des Konfliktmanagements. Das heißt bereits 2001 begann man damit, Migration zu einem sicherheitspolitischen Thema zu machen und forderte die Abschottung Österreichs und der EU nach außen.

Richtungsweisend für die weiteren Entwicklungen war auch die Festlegung, dass alle sicherheitspolitischen Teilbereiche (vor allem Militär und innere Sicherheit), Teilstrategien auszuarbeiten hatten, die sich an diesem zentralen Dokument orientierten. Damit wurde neben dem BMLV (das bisher schon Militärstrategien in regelmäßigen Abständen veröffentlichte) auch dem Bundesministerium für Inneres (BMI) der Auftrag dazu erteilt. Das Innenministerium wurde damit in die Lage versetzt (und hat dies wohl auch pro-aktiv angestrebt), sich stärker als sicherheitspolitischer Akteur auf Kosten des Bundesheeres zu etablieren. Diese Entwicklung sollte schließlich in den 2010er-Jahren ihren Höhepunkt finden.

Die Sicherheitsdoktrin von 2001 war somit das erste zentrale Dokument, das die Neuorientierung der österreichischen Sicherheitspolitik festhielt. Es unterstrich die zunehmende Verschmelzung von innerer und äußerer Sicherheit, und deutete dabei schon an, dass in Zukunft die innere Sicherheit und deren Vertreter (allen voran das BMI) eine größere Rolle in der österreichischen Sicherheitspolitik spielen sollten.

4.2 Vom „pragmatic bystander" zum europäischen Vorreiter bei innerer Sicherheit

Die Neuorientierung durch die Sicherheitsdoktrin 2001 hatte unmittelbar Auswirkungen auf die militärische Sicherheit. Die österreichische Entwicklung wurde eng an jene in der Europäischen Union geknüpft, das heißt direkt entlang der ESVP, und, mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009, entlang der GSVP ausgerichtet. So zielte die Bundesheer-Reform 2005 zum Beispiel darauf ab, das Militär für Auslandseinsätze fit zu machen und längerfristig daran auszurichten. Auch die Teilnahme am Battle-Groups Konzept, also dem Versuch rasch einsatzbereite und verlegbare Kampftruppen mit EU-Mandat aufzubauen, unterstrich die österreichischen Bemühungen in diesem Bereich. Es wurde jedoch augenscheinlich, dass die Weiterentwicklung der militärischen Sicherheit zu sehr von Entwicklungen auf europäischer Ebene abhängig war, und dass Österreich von offizieller Seite zu wenig unternahm, um diese Entwicklungen von sich aus anzustoßen und voranzutreiben (Molnár 2021). Österreich nahm in diesem Bereich zu sehr die Rolle eines passiven Zuschauers (Ferreira-Pereira 2006) bzw. eines „pragmatic bystander" (Müller und Maurer 2016, 5) ein, der sich nur in jenen Bereichen wirklich engagierte, die in seinem engen nationalen Interesse lagen. Der militärische Bereich schien nicht zu diesem engen Kern zu gehören.

Diese passive Haltung zeigte sich auch in regionalen bzw. strukturierten Kooperationen. Die Teilnahme an PESCO, der permanenten strukturierten Kooperation ab 2017, die es Mitgliedstaaten ermöglichte ein eigenes (schnelleres) Tempo der Integration im militärischen Bereich einzuschlagen, wurde zwar auch von Österreich wohlwollend aufgenommen, die bisherigen Ergebnisse sind aber auch in diesem Bereich beschaulich. Dabei versuchte das Bundesministerium für Landesverteidigung, angeregt durch die Direktion für Sicherheitspolitik bereits 2010, eine regionale Kooperation anzuregen, um dem Stillstand entgegenzuwirken. Die als „Central European Defence Cooperation – CEDC" bezeichnete Initiative, an der sich neben Österreich auch Kroatien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn beteiligten, versuchte die Verteidigungsfähigkeit durch regionale Koordinierung zu erhöhen. Aber auch dieses Unterfangen blieb bis auf kleine Erfolge im Bereich der ABC-Truppen und bei der Zusammenarbeit im Bereich internationaler Missionen, wenig erfolgreich. Unter anderem auch deshalb, weil Österreich als Nicht-NATO-Mitglied von Entwicklungen ausgeschlossen wurde (Müller 2016, 30–31).

Eine weitaus erfolgreichere Entwicklung konnte hingegen im Bereich der inneren Sicherheit beobachtet werden. Neben der Betonung der Bedeutung dieses Bereiches in der Sicherheitsdoktrin war es vor allem der rasante Bedeutungszuwachs des Themas in der EU durch die Gründung der „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit" (im Englischen als „Justice and Home Affairs" oder kurz JHA bezeichnet) 1993, der hier für Bewegung sorgte. Der Bereich der JHA sollte sich im Gegensatz zu GASP/ESVP bzw. GSVP zu einem der dynamischsten Integrationsbereiche innerhalb der EU entwickeln, was nicht ohne Auswirkungen auf Österreichs Sicherheitspolitik bleiben sollte. Nachdem

1999 im Zuge des Amsterdamer-Vertrags weitere Bereiche in die JHA integriert wurden, erreichte die Integration mit dem Lissabonner Vertrag 2009 ihren Höhepunkt, indem die Gemeinschaftsmethode (das heißt, dass es nur mehr qualifizierte Mehrheiten für Entschlüsse brauchte und Staaten somit ihr Veto verloren) auch in diesem Politikbereich der Union Einzug nahm (Müller und Maurer 2016, 24–25). Diese bemerkenswerten Integrationsschritte und die damit verbundene verstärkte Institutionalisierung der inneren Sicherheit auf Unionsebene erfolgte deswegen, weil die EU aus Sicht der Mitgliedstaaten in diesem Feld erfolgreich Politik machte und einen zählbaren Mehrwert generieren konnte (Gerspacher 2009, 180).

Im Gegensatz zur militärischen Sicherheit kann Österreichs Handeln bei der inneren Sicherheit nicht als die eines „pragmatic bystanders“ bezeichnet werden. Vielmehr versuchte man hier pro-aktiv zu agieren, bewusst Initiativen zu setzen und damit eigene Interessen durchzusetzen. Nicht alle diese Initiativen waren jedoch von Erfolg gekrönt. Im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität kam es durch die Gründung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung im Jahr 2002 zwar zu einer längst überfälligen Modernisierung (Beer 2003, 23). Österreich versuchte dabei im Bereich der Zusammenarbeit der Geheimdienste auf europäischer Ebene noch stärker in Richtung einer Vergemeinschaftung zu wirken. Laut Lissabonner Vertragt (TEU Art. 4 (2)) ist die nationale Sicherheit aber weiterhin die alleinige Angelegenheit der Nationalstaaten (Glees 2017, 71), worauf die großen und einflussreichen EU-Mitglieder, also jene mit viel nachrichtendienstlichem know-how und den entsprechenden Ressourcen, nicht müde werden hinzuweisen. Der Versuch kleiner Staaten, wie zum Beispiel Österreichs oder Belgiens, mehr Kooperation auf EU-Ebene zu forcieren, blieb bisher ungehört (Palacios 2020, 484). Im geheimdienstlichen Bereich besteht weiter die Präferenz der meisten Staaten für bi-laterale Ansätze der Kooperation (zB im Zuge des *Berner Clubs*) und nicht für die Vergemeinschaftung (Bures 2008, 505). Es dominiert immer noch das Prinzip des Informations-Handels und nicht des Informations-Tausches (Coolsaet 2010, 865; Den Boer 2015, 404), auf das Staaten wie Österreich bisher vergebens pochen.

Die missliche Lage der österreichischen Geheimdienste, allen voran des BVT, wurde durch die Affäre um eine Razzia der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft im BVT (o.A. 2021) noch verschlimmert. In europäischen Geheimdienstkreisen wurde als Konsequenz dieser Affäre die Verlässlichkeit des BVTs (und damit indirekt auch aller anderen nachrichtendienstliche Organe) offen infrage gestellt (APA 2018; dpa 2019). Es mehrten sich auch die Zweifel, dass Österreichs Nachrichtendienste verlässliche und vor allem diskrete Partner seien. Vielmehr sah man durch die Affäre Befürchtungen bestätigt, dass sensible Erkenntnisse an Akteure wie Russland weitergegeben werden könnten. Diese Sichtweise änderte sich auch mit dem Ausscheiden der FPÖ aus der Regierung nicht. Erst kürzlich (September 2021) wurde die Arbeit des BVTs in einem Beitrag des Magazins *The New Yorker* kritisch beleuchtet. Dem BVT fehle es laut Insidern an qualifiziertem Personal mit nachrichtendienstlicher Erfahrung. Wichtige Besetzungen würden über das „richtige“ Parteibuch und nicht aufgrund von Qualifikationen erfolgen

(Taub 2021). Inwiefern die jüngste Reform des BVTs und dessen Umwandlung in die „Direktion für Staatsschutz und Nachrichtendienst“ (DSN) hier Änderungen bringt, bleibt abzuwarten. Auch wenn die generelle Trennung von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Aufgaben, die durch die Reform umgesetzt wird, zu begrüßen ist, lässt die Besetzung der neuen DSN-Spitzen durch Akteure mit auffälliger Nähe zur ÖVP wenig Hoffnung aufkommen, dass sich die Parteipolitik aus diesem höchst sensiblen Bereich verabschieden will.

Weitaus erfolgreicher mit seinen Anliegen war Österreich jedoch in Fragen von Grenzschutz und illegaler Migration. Bereits 2005 konnte unter anderem durch Österreichs Mitwirkung der Vertrag von Prüm abgeschlossen werden, der das Teilen von Fingerabdrücken und von DNA innerhalb ausgesuchter Staaten der EU möglich machte (Keohane 2008, 128). Auch die steigende Versicherheitlichung des Themas Migration ist eine jener Entwicklungen, an denen Österreich maßgeblich beteiligt war (Léonard und Kaunert 2020).

Ein hervorragendes Beispiel, um aufzuzeigen, welchen Willen und Erfolg Österreich hat, um Entwicklungen erfolgreich anzustoßen, ist die Gründung des sogenannten Salzburg Forums im Jahr 2000. Ursprünglich als eine regionale Initiative Österreichs zur Heranführung der EU-Beitrittskandidaten im direkten Umfeld gedacht, wandelte sich die regionale Kooperation bald in ein Instrument der besseren Koordination und Umsetzung gemeinsamer Interessen innerhalb der EU. So war man unter anderem erfolgreich bei der Ermöglichung von Grenzkontrollen innerhalb des Schengen Raums in besonderen Fällen oder der verstärkten Thematisierung von illegaler Migration als sicherheitspolitischer Herausforderung (Müller 2016, 28–29). Auch als es um die inhaltliche Ausrichtung der „EU-Strategie der inneren Sicherheit“ oder um die „Strategischen Leitlinien für den Bereich Justiz und Inneres“ ging, konnte Österreich in Abstimmung mit den Partnern des Salzburg Forums Akzente setzen (Müller 2016, 31).

Während Österreich im Bereich der militärischen Sicherheit also nur bescheidene Mittel einzusetzen gewillt ist, und auch sonst keine sicherheitspolitische Rolle für sich in Anspruch nimmt, geschweige denn versucht einen breiten gesellschaftlichen Konsens für eine progressive und pro-aktive Politik in diesem Bereich zu generieren (Müller und Maurer 2016, 7), ist man im Bereich der inneren Sicherheit nicht nur gewillt auf europäischer Eben aktiv zu sein, sondern auch sehr erfolgreich bei der Verfolgung und Umsetzung eigener Interessen.

Diese Entwicklung spiegelt sich noch deutlicher in der „Sicherheitsstrategie“ von 2013 (Bundeskanzleramt 2013) und der darauf aufbauenden „Teilstrategie Verteidigungspolitik“ 2014 (BMLV 2014) und der „Sicherheitsdoktrin des Innenministeriums“ von 2017 (BM.I 2017) wider. In der Sicherheitsstrategie wird deutlicher noch als 2001 der Wandel des sicherheitspolitischen Umfeldes festgehalten. Innere und äußere Sicherheit werden als zunehmend verschmolzene Bereiche dargestellt. Konventionelle militärische Angriffe spielen keine Rolle mehr und werden von Terrorismus, der Gefahr durch Massenvernichtungswaffen, transnationaler Kriminalität, illegaler Migration, dem Klimawandel und den Folgen von Staatsversagen und Pandemien (sic!) in der Bedrohungswahr-

nehmung abgelöst (Bundeskanzleramt 2013, 5–7). Die zu schützenden Werte sind dabei die österreichische Bevölkerung, das Staatsgebiet, die soziale und politische Ordnung und die demokratische Gesellschaftsform Österreichs. Daher wird die „umfassende Sicherheitsvorsorge“ (Bundeskanzleramt 2013) weiterhin als zentrales Konzept erachtet, wobei neben der Diplomatie und Amtssitzpolitik, der Verteidigungspolitik und der zivil-militärischen Zusammenarbeit, vor allem der inneren Sicherheit und der verstärkten Einbindung in den Bereich JHA eine Hauptrolle zukommt.

Diese weitere Verschiebung Richtung nicht-konventioneller Bedrohungen findet sich sogar in der „Teilstrategie Verteidigungspolitik“ (BMLV 2014). Auch hier geht man nicht mehr von der Gefahr konventioneller militärischer Angriffe aus, sondern sieht die Umfeldstabilisierung und das Krisenmanagement als Hauptaufgabe. Das Bundesheer will zwar weiterhin im gesamten Spektrum der Petersbergaufgaben aktiv sein können und fordert daher Fähigkeiten in allen Waffengattung aufrechtzuerhalten (ein Widerspruch zu dem eingangs in der Doktrin festgehaltenen Verschwinden konventioneller militärischer Bedrohungen). Man sieht sich aber offiziell auch als „strategische Handlungsreserve“ (BMLV 2014, 11) zur Abwehr von Gefahren im Inneren. Damit spiegelt sich selbst im zentralen Grundsatzdokument des Bundesheeres diese Bedeutungsverschiebung zu Gunsten der inneren Sicherheit wider.

Besonders deutlich wird dieser Bedeutungszuwachs aber in der „Sicherheitsdoktrin“ des Innenministeriums von 2017. Massenmigration und Extremismus werden als die großen sicherheitspolitischen Herausforderungen skizziert und das Bundesministerium für Inneres als „größter Sicherheitsdienstleister“ (BM.I 2017, 5) der Republik dargestellt, der federführend an der Definition der Bedrohungslage und den zu treffenden Schutzmaßnahmen beteiligt ist. Das Bundesheer wird zwar explizit als Partner bei diesen Aufgaben erwähnt, jedoch immer nur in Form der nachgereichten Assistenz und erst nach Aufforderung der Sicherheitsbehörden des Inneren (BM.I 2017, 7). Längerfristiges Ziel soll die verfassungsrechtliche Verankerung des Prinzips der umfassenden Sicherheitsvorsorge sein, wobei innere und äußere Sicherheit die tragenden Säulen bilden werden. Federführend an der Ausarbeitung einer neuen Sicherheitsstrategie positioniert sich das BMI nun selbst (BM.I 2017, 52) und macht damit erstmals öffentlich deutlich, dass es zu diesem Zeitpunkt dem Bundesministerium für Landesverteidigung und damit dem österreichischen Bundesheer den Rang als dominierenden Akteur in der österreichische Sicherheitspolitik abgelaufen hat.

Kritisch angemerkt werden muss bei all diesen Entwicklungen aber, dass sich die Verabschiedung neuer Strategien nicht zwangsläufig auf das konkrete Handeln auswirken muss. Nur weil sich Österreich zu einer umfassenden Sicherheitsvorsorge bekennt, bedeutet dies noch lange nicht, dass sich dieses Bekenntnis auch in tatsächlicher Politik in allen Querschnittsbereichen widerspiegelt. Trotzdem ist die zumindest auf programmatischer und sprachlicher Ebene sichtbare Verschiebung der österreichischen Sicherheitspolitik von äußerer und militärischer Sicherheit zu innerer und polizeilicher Sicherheit ein Trend, der sich auch verstärkt in der Realpolitik niederschlagen.

Auch wenn zum aktuellen Zeitpunkt noch keine neue Sicherheitsstrategie veröffentlicht und auch das Prinzip der umfassenden Sicherheitsvorsorge nicht in der Verfassung verankert wurde, ist der Bedeutungszuwachs der inneren Sicherheit weiterhin beobachtbar. Das mag auch damit zu tun haben, dass sich das Thema innere Sicherheit im Gegensatz zu äußerer und militärischer Sicherheit, durch die Versicherheitlichung von Migration und Integration besser politisch verkaufen lässt. Die Politisierung der inneren Sicherheit ist längst in Österreichs Tagespolitik angekommen (Eder, Libiseller und Schneider 2021). Damit wird sowohl die emotionslose und faktenbasierte Debatte über innere Sicherheit erschwert als auch die dringend notwendige Debatte über die Bedeutung des Militärs und der äußeren Sicherheit verdrängt. Inwiefern der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine 2022 hier zu einem erneuten Wandel und zu einem Bedeutungszuwachs der äußeren und militärischen Sicherheit und damit der Rolle des Bundesheeres führt, bleibt abzuwarten.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Das Ziel dieses Kapitels war es, die Entwicklung und den Wandel der österreichischen Sicherheitspolitik seit 1945 nachzuzeichnen. Dazu wurde in einem ersten Schritt diskutiert, was unter den Begriffen „Sicherheit“ und „Sicherheitspolitik“ überhaupt zu verstehen ist. Sicherheit wurde dabei als soziales Konstrukt definiert, mit dem festgelegt wird, welche Werte und Bereiche eines Staates und einer Gesellschaft schützenswert sind. Sicherheitspolitik wurde als jener Politikbereich bezeichnet, der sich um die Wahrung dieser Werte auch mit außerordentlichen Mitteln (im Notfall also auch der Gewaltanwendung) widmet. Darauf aufbauend habe ich dargelegt, wie sich die österreichische Sicherheitspolitik zunächst seit 1945 in zwei parallelen und voneinander unabhängigen Sphären entwickelte – der inneren und polizeilichen Sicherheit, und der äußeren und militärischen Sicherheit.

Während die innere und polizeiliche Sicherheit spätestens seit den 1970er-Jahren durch den Anstieg grenzüberschreitender Herausforderungen und Bedrohungen wie der organisierten Kriminalität und dem internationalen Terrorismus einen Internationalisierungsschub erlebte, waren der äußeren und militärischen Sicherheit Beschränkungen auferlegt. Österreichs Neutralität und die geografische Lage im Epizentrum des Ost-West-Konflikts führten im Zusammenspiel mit dem breiten innenpolitischen Konsens, wenig Ressourcen für militärische Landesverteidigung ausgeben zu wollen, zu einer militärischen Sicherheitspolitik, die mit wenig Mitteln auskommen musste.

Das Ende des Ost-West-Konflikts und der Beitritt Österreichs zu Europäischen Union bildeten eine Zäsur. Sicherheitspolitik wurde zunehmend in einem europäischen Kontext gedacht und umgesetzt. Im Bereich der äußeren und militärischen Sicherheit wirkte sich die Stagnation auf europäischer Ebene (nach anfänglicher Euphorie) auch auf Österreich aus. Im Gegensatz dazu wirkten sich die substanziellen Schritte der Vergemeinschaftung im Bereich der inneren und polizeilichen Sicherheit auch auf Österreich aus. Neben dem Umstand, dass sich die Bereiche der äußeren und inneren Sicherheit immer weniger voneinander trennen lassen, dominieren mittlerweile transnationale Bedrohungsszenarien,

allen voran Themen wie Kriminalität, Terrorismus und vor allem Migration, die sicherheitspolitische Debatte. Damit kam es auch unweigerlich zum Bedeutungszuwachs des Bundesministeriums für Inneres, das dem Bundesministerium für Landesverteidigung mittlerweile den Rang als zentralen sicherheitspolitischen Akteur abgelaufen hat. Ob der russische Angriffskrieg auf die Ukraine an dieser Entwicklung etwas ändert, bleibt abzuwarten.

Dieses Kapitel hat deutlich gemacht, dass die folgenden Entwicklungen auch in Zukunft eine zentrale Rolle spielen werden und es daher weiterer Forschung in diesen Bereichen bedarf. Erstens wirkt sich das Fehlen einer klaren Konzeption, was unter äußerer und militärischer Sicherheit in Österreich zu verstehen ist und wie man sie effektiv gewährleistet, unvermeidlich auf die Ressourcen und die Rolle des österreichischen Bundesheeres als sicherheitspolitischen Akteur aus. Ohne eine solche klare Konzeption, die gesellschaftlich auf breite Akzeptanz stößt, und dem politischen Willen, auch die notwendigen Ressourcen für ein solches Konzept zur Verfügung zu stellen, wird die Bedeutung des Bundesheeres als wichtigem Element der Sicherheitspolitik auch in Zukunft noch weiter abnehmen.

Zweitens, erfordert die zunehmende Versicherheitlichung von Politikbereichen wie der Migration, und zukünftig vielleicht auch von Klimafragen, eine intensivere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesen Fragen in einem österreichischen Kontext. Österreichische Innenpolitik nimmt eine immer größere Bedeutung bei der Formulierung von Bedrohungen und damit auch bei der Bereitstellung von Lösungsansätzen in diesem Bereich ein. Es braucht daher auch gezielt mehr Studien, die diese Phänomene aus einem spezifisch österreichischen Kontext heraus untersuchen und darlegen, inwiefern sich die österreichische Innenpolitik auf die Außenpolitik in diesen Bereichen auswirkt und welche Konsequenzen das auf regionaler, europäischer und globaler Ebene hat.

Drittens, der Wettstreit zwischen bürokratischen Institutionen, allen voran des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten, des Bundesministeriums für Inneres und des Bundesministeriums für Landesverteidigung, um die Formulierung von Sicherheitspolitik ist in Österreich de facto noch gar nicht untersucht. Auch die Rolle des Bundeskanzleramts, des Parlaments und politischer Parteien in diesem Zusammenhang stellt eine Forschungslücke dar, die in den kommenden Jahren geschlossen werden sollte.

Weiterführende Quellen

Den Boer, Monica. 2015. „Counter-Terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis“. *Intelligence and National Security* 30 (2-3): 402– 419. https://doi.org/10.1080/02684527.2014.988444.

Monica Den Boer macht in ihrem Aufsatz deutlich, welche Rolle die Europäische Union im Bereich des nachrichtendienstlichen Austauschs spielt. Sie unterstreicht damit auch die sicherheitspolitischen Herausforderungen, vor welchen kleine Staaten wie Österreich stehen, die über wenig Ressourcen in diesem Bereich verfügen.

Gebhard, Carmen. 2013. „Is Small Still Beautiful? The Case of Austria“. *Swiss Political Science Review* 19 (3): 279–297. https://doi.org/10.1111/spsr.12042.

Carmen Gebhard diskutiert in diesem Beitrag, welche Auswirkungen Österreichs Rolle als „Kleinstaat“ auf die Sicherheitspolitik hatte. Sie zeigt, wie die Idee Österreichs als Vermittler auf internationaler Ebene durch die Integration in europäische Strukturen zunehmend an Bedeutung verliert.

Molnár, Tamás Levente. 2021. „The Security Perception and Security Policy of Austria, 1989–2017“. *Defense & Security Analysis* 37 (1): 66–79. https://doi.org/10.1080/14751798.2020.1831234.

Tamás Molnár beleuchtet in seinem Beitrag, inwiefern sich die Wahrnehmung von Bedrohungen und Sicherheit in Österreich auf die Sicherheitspolitik des Landes auswirkt. Molnár zeigt damit nicht nur den Wandel der Sicherheitswahrnehmung ab 1989, sondern unterstreicht auch wie das Thema Migration zunehmen versicherheitlicht wird und die sicherheitspolitische Debatte in Österreich der letzten Jahre dominiert.

Müller, Patrick. 2016. „Europeanization and Regional Cooperation Initiatives: Austria's Participation in the Salzburg Forum and in Central European Defence Cooperation“. ÖZP – *Austrian Journal of Political Science* 45 (2): 24–34. https://doi.org/10.15203/ozp.1102.vol45iss2.

Patrick Müller zeigt in diesem Beitrag eindrucksvoll, welchen Erfolg Österreich bei regionalen Kooperationen im sicherheitspolitischen Bereich hatte. Während die Bilanz bei äußerer und militärischer Sicherheit eine sehr durchwachsene ist, konnte Österreich im Bereich der inneren und polizeilichen Sicherheit wichtige Akzente auf europäischer Ebene setzen.

Skuhra, Anselm. 2006. „Österreichische Sicherheitspolitik“. In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, herausgegeben von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emerich Tálos, 838–861. Wien: Manz.

Der Beitrag von Anselm Skuhra bietet einen hervorragenden Überblick über die Entwicklung der militärischen Sicherheitspolitik von 1945 bis zum Ende des Ost-West-Konflikts und zeigt, welche Auswirkungen das Ende der System-Konfrontation und die Integration in die Europäischen Union auf Österreich hatten.

Literatur

APA. 2018. „BVT: Deutscher Geheimdienst überprüft Kooperation mit Österreich“. Die Presse, 21. März. https://www.diepresse.com/5392826/bvt-deutscher-geheimdienst-uberpruftkooperation-mit-osterreich. Zugegriffen: 21. Sept. 2021.

Baldwin, David A. 1997. The Concept of Security. *Review of International Studies* 23 (1): 5–26. https://doi.org/10.1017/S0260210597000053.

Beer, Siegfried. 2003. „‚Bound' to Cooperate–Austria's Little-known Intelligence Community Since 1945“. *Journal of Intelligence History* 3 (1): 19–31. https://doi.org/10.1080/16161262.2003.10555074.

BM.I. 2017. *Mehr Freiheit. Mehr Sicherheit: Die Sicherheitsdoktrin des BMI für Österreich 2017–2020*. Wien: Bundesministerium für Inneres.

BMLV. 2014. *Teilstrategie Verteidigungspolitik 2014*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport.

Bundeskanzleramt. 2013. *Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten*. Wien: Republik Österreich.

Bures, Oldrich. 2008. Europol's Fledgling Counterterrorism Role. *Terrorism and Political Violence* 20(4): 498–517. https://doi.org/10.1080/09546550802257218.

Collins, Alan. 2007. „Introduction: What is Security Studies?" In *Contemporary Security Studies*, Hrsg. von Alan Collins, 1–9. Oxford: Oxford University Press.

Coolsaet, Rik. 2010. EU Counterterrorism Strategy: Value Added or Chimera? *International Affairs* 86(4): 857–873. https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00916.x.

Deflem, Mathieu. 2007. „Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective". *Justice Quarterly* 23 (3): 336–359. https://doi.org/10.1080/07418820600869111.

Den Boer, M. 2015. „Counter-terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis". *Intelligence and National Security* 30 (2–3): 402–419. https://doi.org/10.1080/02684527.2014.988444.

dpa. 2019. „Österreichs Geheimdienst sieht sich international isoliert". Der Spiegel, 01. April. https://www.spiegel.de/politik/ausland/oesterreichs-geheimdienst-sieht-sichinternational-isoliert-a-1260732.html.

Eder, F., Libiseller, C., und B. Schneider. 2021. „Contesting Counterterrorism: Discourse Networks and the Politicisation of Counter-terrorism in Austria". *Journal of International Relations and Development* 24 (1): 171–195. https://doi.org/10.1057/s41268-020-00187-8.

Eriksson, J., und M. Rhinard. 2009. „The Internal-External Security Nexus: Notes on an Emerging Agenda". *Cooperation and Conflict* 44 (3): 243–267. https://doi.org/10.1177/0010836709106215.

Ferreira-Pereira, Laura C. 2006. Inside the Fence but Outside the Walls: Austria, Finland and Sweden in the Post-cold war Security Architecture. *Cooperation and Conflict* 41(1): 99–122. https://doi.org/10.1177/0010836706060938.

Frank, Johann. 2005. A Neutral's Perspective: The Role of the Austrian Armed forces in Homeland Security. *Connections* 4(3):97–120.

Gebhard, Carmen. 2013. Is Small Still Beautiful? The Case of Austria. *Swiss Political Science Review* 19(3):279–297. https://doi.org/10.1111/spsr.12042.

Gerspacher, Nadia. 2009. „The History of International Police Cooperation: A 150-year Evolution in Trends and Approaches". *Global Crime* 9 (1-2): 169–184.https://doi.org/10.1080/17440570701862892.

Glees, Anthony. 2017. What Brexit Means for British and European Intelligence Agencies. *Journal of Intelligence History* 16(2): 70–75. https://doi.org/10.1080/16161262.2017.1333680.

Hough, Peter. 2004. *Understanding Global Security*. London; New York, NY: Routledge.

Keohane, Daniel. 2008. The Absent Friend: EU foreign policy and Counter-terrorism. *Journal of Common Market Studies* 46(1): 125–146. https://doi.org/10.1111/j.14685965.2007.00770.x.

Kolodziej, Edward A. 2005. *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

König, Franca, und Florian Trauner. 2021. From Trevi to Europol: Germany's Role in the Integration of EU Police Cooperation. *Journal of European Integration* 43(2): 175–190. https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1877694.

Léonard, S., und C. Kaunert. 2020. „The Securitisation of Migration in the European Union: Frontex and Its Evolving Security Practices". *Journal of Ethnic and Migration Studies* online first: 1–13. https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851469.

Lutterbeck, Derek. 2005. „Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe". *European Security* 14 (2): 231–253. https://doi.org/10.1080/09662830500336193.

Molnár, Tamás Levente. 2021. The Security Perception and Security Policy of Austria, 1989–2017. *Defense & Security Analysis* 37(1):66–79. https://doi.org/10.1080/14751798.2020.1831234.

Müller, P. 2016. „Europeanization and Regional Cooperation Initiatives: Austria's participation in the Salzburg Forum and in Central European Defence Cooperation". OZP – Austrian Journal of Political Science 45 (2): 24–34. https://doi.org/10.15203/ozp.1102.vol45iss2 .

Müller, P., und H. Maurer. 2016. „Austrian Foreign Policy and 20 Years of EU membership: Opportunities and Constraints". OZP – Austrian Journal of Political Science 45 (2): 1–9. https://doi.org/10.15203/ozp.1574.vol45iss2.

Nationalrat. 2001. *Entschließung des Nationalrates vom 12. Dezember 2001 betreffend eine neue österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin*. Wien: Österreichischer Nationalrat.

o.A. 2021. „Thema: Die BVT-Affäre". Wiener Zeitung https://www.wienerzeitung.at/themen/bvt-affaere/?em_index_page=5. Zugegriffen: 21. Sept. 2021.

Palacios, J- M. 2020. „On the Road to a European Intelligence Agency?" *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 33 (3): 483–491. https://doi.org/10.1080/08850607.2020.1754670.

Schmidl, E. A. 2013. „Austrian Security Policy after the End of the Cold War". In *Austria's International Position after the End of the Cold War*, Hrsg. von Günter Bischof und Ferdinand Karlhofer, 108–120. Contemporary Austrian Studies. Innsbruck: innsbruck university press.

Skuhra, A. 2006. „Österreichische Sicherheitspolitik". In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emerich Tálos, 838–861. Wien: Manz.

Taub, B. 2021. „How a Syrian war criminal and double agent disappeared in Europe". The New Yorker, 13. September. https://www.newyorker.com/magazine/2021/09/20/how-a-syrianwar-criminal-and-double-agent-disappeared-in-europe. Zugegriffen: 21. Sept. 2021.

Ullman, Richard H. 1983. Redefining Security. *International Security* 8(1): 129–153. https://doi.org/10.2307/2538489.

Wijk, Rob de. 2003. *The Union's Foreign, Security and Defence Policies and Austria's Ambitions*. Strategische Analysen Wien: Büro für Sicherheitspolitik.

Wolfers, Arnold. 1952. National Security' as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly* 67(4): 481–502. https://doi.org/10.2307/2145138.

Dr. Franz Eder ist assoziierter Professor für International Beziehungen an der Universität Innsbruck. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Außenpolitikanalyse, US-Außen- und Sicherheitspolitik, Counter-Terrorismus und methodischen Fragen der Analyse Internationaler Beziehungen. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen zählen „Making Concurrence-Seeking Visible: Groupthink, Discourse Networks, and the 2003 Iraq War" in *Foreign Policy Analysis,* und „Contesting counter-terrorism: discourse networks and the politicisation of counter-terrorism in Austria" (zusammen mit Chiara Libiseller und Bernhard Schneider) im *Journal of International Relations and Development*.


BY



Friedenspolitik

Thomas Roithner

Zusammenfassung

Der Beitrag beschreibt Kontinuitäten und Brüche österreichischer Friedenspolitik. Am Beispiel internationaler Organisationen, „guter Dienste" zur Förderung von Dialog sowie militärischen und zivilen internationalen Einsätzen wird der Strukturwandel der Friedenspolitik verdeutlicht. An nuklearer Abrüstung und EU-Militäreinsätzen wird dargestellt, wie sich widersprüchliche friedenspolitische Paradigmen parallel entwickeln konnten, erklären lassen und gleichlaufend unzureichend öffentlich debattiert werden. Die Neutralität bildet als rechtliches und politisches Instrument einen Kern der Analyse.

1 Einleitung

„Der Frieden ist nicht alles, aber alles ist ohne den Frieden nichts", so Willy Brandt. Frieden besteht nach Ernst-Otto Czempiel „in einem internationalen System dann, wenn die in ihm ablaufenden Konflikte kontinuierlich ohne die Anwendung organisierter militärischer Gewalt bearbeitet werden." Frieden meint jedoch nicht nur die zeitweise Vermeidung von Krieg, „sondern schließt seine Vorbereitung, die Bereitschaft zum Krieg

T. Roithner (✉)
Wien, Österreich
E-Mail: thomas.roithner@univie.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_15

aus“ (Czempiel 1998, 45). Friedenspolitik umfasst für Czempiel Friede durch Völkerrecht samt Gewaltverzicht, Friede durch internationale Organisationen, Friede durch Demokratisierung von Herrschaftssystemen und „die Gewaltfreiheit unterstützende Wirkung des Handels“ (Czempiel 1998, 242) als zentrale Bausteine.

Es ist keine akademische Fingerübung, Sicherheit und Frieden zu unterscheiden. Sicherheit wird als Zustand beschrieben, „in dem sich Individuen, Gruppen und Staaten nicht von ernsten Gefahren bedroht fühlen“ (Meier et al. 2008, 410), wobei der Grad der Bedrohung durch subjektives Empfinden bestimmt wird[1]. Als eines von möglichen Definitionskriterien betrachtet Heinz Gärtner (2008, 213) auch „die Fähigkeit, Bedrohung abwehren zu können.“ Schnittmengen zum Friedensbegriff bietet der Begriff der menschlichen Sicherheit (UNDP 1994). Diese menschliche Sicherheit *(human security)* geht „von einer ausschließlichen Betonung territorialer Sicherheit hin zu einer viel stärkeren Betonung der Sicherheit des Menschen“ und zeichnet den Weg „von der Sicherheit durch Rüstung zu Sicherheit durch nachhaltige menschliche Entwicklung“ (UNDP 1994, 30). Zentral sind dabei wirtschaftliche Sicherheit, Sicherheit der Ernährung und Gesundheit, Sicherheit der Umwelt, persönliche Sicherheit, Sicherheit der Gemeinschaft und politische Sicherheit.

Dieser Beitrag untersucht, wie sich die Friedenspolitik Österreichs in der Zweiten Republik entwickelt hat, und gibt an verschiedenen Punkten Vorschläge zu deren Wiederbelebung und Stärkung. Dabei kristallisiert der Beitrag zentrale Schwerpunkte dieser Friedenspolitik der Zweiten Republik heraus, deutet diese in ihrem innenpolitischen Kontext sowie in europäischen und globalen Zusammenhängen und erläutert deren Zielsetzungen und Widersprüche in den verschiedenen Phasen der österreichischen Außenpolitik.

Die konkreten friedenspolitischen Analysefelder dieses Beitrages wurden unter der Prämisse ausgewählt, dass Aussagen über ihre längerfristige Entwicklung getroffen werden können. Der Hauptteil dieses Beitrages behandelt die Neutralität als friedenspolitische Wegmarke in ihrem Wandel, Österreich in den internationalen Organisationen, Österreich als Gastgeber von Verhandlungen und Konferenzen, die Rolle in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die zivile und militärische Auslandseinsatzpolitik, Abrüstung. Der Beitrag zeigt, dass vor allem das Engagement im Rahmen der Vereinen Nationen, die Politik der „guten Dienste“ und Fragen der humanitär begründeten Abrüstung wesentliche friedenspolitische Akzente der österreichischen Außenpolitik waren und sind, jedoch ebenfalls durch diametrale Tendenzen und Brüche aufweisen. Resümierend behandelt der Beitrag schließlich die (Re-) Positionierung und Österreichs zwischen Friedens- und Sicherheitslogik.

[1] Siehe hierzu auch den Beitrag von Franz Eder in diesem Handbuch.

2 Kontinuitäten und Brüche österreichischer Friedenspolitik

2.1 Neutralität als friedenspolitische Wegmarke

Die immerwährende Neutralität kann über weite Perioden der 2. Republik als zentralste außen- und friedenspolitische Wegmarke und (rechtlicher) Maßstab verstanden werden[2]. Die immerwährende Neutralität steht nach dem Völkerrechtler Manfred Rotter (2007, 183) für „die Verpflichtung eines Staates, sich an keinem Krieg im Sinne des Völkerrechtes – wo, wann und zwischen wem immer er stattfinden mag – zu beteiligen." Der Neutrale „ist daher gehalten, bereits in Friedenszeiten darauf zu achten, dass er sich für den Neutralitätsfall ausreichend Freiraum für autonomes Gestalten seiner Neutralität bewahrt." (Rotter 2007, 183) Die Intention findet Übereinstimmung mit dem Czempiel'schen Friedensbegriff, der die Vorbereitung und Bereitschaft zum Krieg ausschließt. „In ‚steiler' Perspektive", so Rotter (2007, 185), „erweist sich die immerwährende Neutralität (…) als Status der generellen Kriegsverweigerung".

Seit den frühen 1990er Jahren wurde die Neutralität im Kontext der EU Schritt für Schritt in ihrer politischen Bedeutung geschmälert ohne ihren rechtlichen Kern zu verändern. Die Regierungen der letzten 30 Jahre haben viel Erfahrung entwickelt, militärische Entwicklung in der EU automatisch mit der Neutralität als vereinbar zu erklären. Zumal wird auch der Hinweis genützt, die Neutralität wäre ohnehin in ihrem Charakter adaptiert oder bereits politisch entsorgt. Dabei ist Neutralitätsrecht von Neutralitätspolitik zu unterscheiden.

Konzepte und friedenspolitische Traditionen der Neutralität und Allianzfreiheit von Österreich, Irland, Schweden, Finnland, Malta und Zypern gewinnen im EU-Rahmen allerdings kaum gemeinsames Gewicht, um die militärische Entwicklung der EU infrage zu stellen. Friedenspolitische Ansätze (beispielsweise der Verbotsvertrag für Atomwaffen oder die Entminung in Syrien) bleiben mitunter nationalstaatlich verankert oder außerhalb des EU-Rahmens und führen in der EU zu keinen verbindlichen Schritten. Der Mehrwert der Neutralen für Abrüstung, aktive Friedensvermittlung oder eine prioritäre Stärkung der Zivilmacht EU bleibt im Rahmen der EU im Wesentlichen hinter seinen Möglichkeiten zurück (Roithner 2020, 62).

2.2 Internationale Organisationen

Helmut Kramer beschreibt als Ziel der Außenpolitik-Phase von 1945–1955 „in wichtige internationale Organisationen" (Kramer 2006, 811) (allgemeines Zoll- und Handelsabkommen GATT, Internationaler Währungsfonds IWF, Weltbank sowie den Vereinten Nationen) aufgenommen zu werden. Österreich sollte seine Neutralität nach dem Vorbild

[2] Siehe hierzu auch den Beitrag von Martin Senn in diesem Handbuch.

der Schweiz entfalten und wurde – im Unterschied zur Schweiz – im Dezember 1955 Mitglied der UNO.

Österreich verwies in den 1970ern auf „eine produktive Kombination von Vertretung nationaler Interessen und der Erbringung positiver Leistungen für die internationale Gemeinschaft“ (Kramer 2016, 344). Von 1970–1983 wurde die Außenpolitik Österreichs unter Bundeskanzler Bruno Kreisky (SPÖ) stärker global ausgerichtet, wenngleich die ersten Jahre dieser Phase besonders gesamteuropäischen Themen gewidmet wurden. Mit Finnland war Österreich an der Helsinki Schlussakte der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit) im Jahr 1975 maßgeblich beteiligt. Im eigenen Interesse konnte das „Recht auf Neutralität“ in der KSZE-Schlussakte festgeschrieben werden (Gärtner 2016, 360).

In den Vereinten Nationen wurde Kurt Waldheim 1971 zum Generalsekretär gewählt und 1976 für eine neue Periode bestätigt. 1973/74 wirkte Österreich als nicht-ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat, was die starke Befassung mit den Konflikten im Nahen Osten oder Zypern mit sich brachte. Mehrere fact-finding-Missionen von Kreisky hatten das Ziel, zwischen Israel und den arabischen Staaten zu vermitteln und palästinensische Ansprüche zu beherzigen. Die Beziehungen von Bruno Kreisky zu Yassir Arafat und die Einladung von Muammar al-Gaddafi nach Wien sorgten für Spannungen mit den USA. Die intensive Debatte nach dem Hissen der israelischen Flagge auf dem Bundeskanzleramt im Jahr 2021 im Zuge kriegerischer Auseinandersetzungen hat eine Basis in diesen friedenspolitischen Initiativen der 1970er- und 1980er-Jahre und ihrer Verankerung in der Bevölkerung.

Weltpolitisch wurde die Phase der 1970er als „Höhepunkt der Aktivität und im politischen Ansehen Österreichs“ (Kramer 2006, 817) durch die Entspannung im Ost-West-Konflikt begünstigt. Zu Beginn der 1980er begannen sich die Gegensätze wieder zu verschärfen. Die Notwendigkeit der Friedensmärsche für nukleare Abrüstung am 15.5.1982 und am 22.10.1983 in Wien (Schönfeld 2002, 263 ff.) waren Ausdruck dieser zunehmenden Spannungen.

Als Bruch in dieser Phase muss festgestellt werden, „dass es ab Mitte der 1970er Jahre zu einer beträchtlichen Zunahme der österreichischen Waffenexporte in Diktaturen und Kriegsgebiete der Dritten Welt gekommen war“ (Kramer 2006, 820). Mit dem Argument der Sicherung von Arbeitsplätzen wurden in den 1970er-Jahren Waffen – insbesondere „Kürassier“-Panzer von Steyr-Daimler-Puch – in mehrere südamerikanische Länder geliefert. In den 1980ern sorgte der illegale Verkauf von Haubitzen der Voest-Tochter Noricum für einen Skandal (Stuiber 2016, 3). Es herrschte die Auffassung, dass die Neutralität nicht verletzt sein könne, wenn beide Kriegsparteien Iran und Irak mit Waffen versorgt werden. Nach dem Stockholm Internationale Peace Research Institute (SIPRI) lag Österreich in der Periode 1984–1988 an 14. Stelle der Waffenexporteure in Industriestaaten (Stuiber 2016, 3), wobei sich der Absatz in der folgenden Dekade stark reduzierte.

Mit dem Ende der Ära Kreisky kam es ab 1983 zu einer außenpolitischen Orientierung auf Europa. Damit ging eine „Abschwächung des politischen Profils

Österreichs im Nahostkonflikt“ einher und die „Präsenz Österreichs in den Vereinten Nationen“ verringerte sich deutlich (Kramer 2006, 821). Die Neutralität wieder stärker auf ihren rechtlichen Kern zu fokussieren, ging auch mit einer Betonung des Militärs einher. Nikolaus Rottenberger (2013, 170) ordnet ein: „So trat Österreichs VN-Engagement mit dem Beitritt zur EU 1995 und der verstärkten Integration im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU deutlich in den Hintergrund.“

Verstärkte freiwillige Leistungen Österreichs für die UNO, ihre Sonderorganisationen und verwandte Organisationen würden das strategische Interesse unterstreichen, die UNO als global und integrierend wirkendes Forum und Entscheidungsgremium in Zeiten geopolitischer und geoökonomischer Machtübergänge zu unterstützen. Unabhängig davon, ob die Welt amerikanisiert, europäisiert oder sinisiert wird, braucht es breit akzeptierte Gestalter künftiger wetterfester Ordnungsstrukturen.

Im direkten Zusammenhang mit der Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist auch in Österreich eine politische Distanz zur Notwenigkeit eines Mandats des UN-Sicherheitsrates für militärische Einsätze entstanden. Der völkerrechtswidrige Krieg der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien 1999 hat zur Intensivierung des Druckes aus den USA geführt, europäische militärische Eingreifkapazitäten zu schaffen. Der EU-Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 hat Missionen in Aussicht gestellt, die „im Einklang mit den Grundsätzen der VN-Charta und den Prinzipien und Zielen der OSZE-Charta“ (EU Rat 1999) stehen. Der Völkerrechtler Manfred Rotter verdeutlicht, dass die EU hierbei „nicht ausdrücklich auf die UN-Satzung [verweist], sondern auf deren Prinzipien bzw. Grundsätze, was offenkundig weniger ist und auch sein soll, als eben die volle Satzung.“ (Rotter 2007, 190) Das EU-Parlament hatte die Distanz zu einem zwingenden UN-Mandat für Militäreinsätze mehrfach bekräftigt. Mögliche völkerrechtswidrige EU-Militäreinsätze wurden auch im Zuge Debatte der EU-„Battle Groups“ eingeräumt. Der EU-Rat hielt fest, es sind „Operationen vorstellbar (…), bei denen eine Resolution des UN-Sicherheitsrates nicht als notwendig erachtet wird (z. B. Evakuierung von EU-Bürgern)“ (EU Council 2009, 3).

Die aktuelle Sicherheitsstrategie Österreichs (Bundeskanzleramt Österreich 2003, 13) hat die Teilnahme am gesamten EU-Einsatzspektrum – einschließlich „Battle Groups“ – festgeschrieben und weder einen völkerrechtlichen noch einen neutralitätspolitischen Vorbehalt geltend gemacht. Diese vorbehaltlose Unterstützung hat ihren rechtlichen Ursprung in einer politischen Uneinigkeit in den späten 1990er zwischen SPÖ und ÖVP über einen NATO-Beitritt. Aus dem Nein der SPÖ und dem Ja der ÖVP zur NATO resultierte eine weitreichende Unterstützung für die militärische Entwicklung der EU. Der Verfassungsartikel 23f aus dem Jahr 1998 – heute Artikel 23j – regelt die Mitwirkung Österreich an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, darunter auch Kampfeinsätze. Aus den Erläuterungen geht hervor, dies gilt „auch für den Fall, dass eine solche Maßnahme nicht in Durchführung eines Beschlusses des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ergriffen wird (Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen)“ (Kostelka und Kohl, 1998). Über die derogative Kraft des Verfassungsartikels im Hinblick auf die Neutralität herrschen unterschiedliche Auffassungen vor. Bemerkenswert ist, dass dies bereits vor Beginn des

Kosovo-Krieges 1999 seinen verfassungsrechtlichen Niederschlag in Österreich fand. Ursache und zugleich auch Folge war die Absenz einer außenpolitischen Strategie und innenpolitischen Uneinigkeit.

2.3 „Gute Dienste", Amtssitz und Gastgeber

Unter „guten Diensten" werden „diplomatische Aktivitäten einer neutralen und/oder dritten Partei in einem internationalen Konflikt (verstanden), die üblicherweise darauf beschränkt sind, Hilfeleistungen anzubieten, um Konfliktparteien an den Verhandlungstisch zu bringen" (Gärtner 2008, 95).

In der Phase von 1955–1970 konnten eine Reihe von internationalen Organisationen in Österreich angesiedelt werden. Dazu zählen u. a. die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) im Jahr 1957, die Organisation Erdölexportierender Länder (OPEC) im Jahr 1965 oder die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) 1967. Dass beispielsweise die IAEA immer wieder im globalen Rampenlicht steht (Irak-Krieg oder Friedensnobelpreis) wirft indirekt auch Licht auf den UN-Standort Wien. Es gelang vorzugsweise jene Organisationen anzusiedeln, die Frieden und Wohlstand nicht gegen andere erreichen wollen, sondern inkludierend wirken[3].

Österreich konnte oftmals als Gastgeber von Verhandlung in Erscheinung treten. Wien war 1961 Schauplatz des Treffens zwischen Nikita Chruschtschow und John F. Kennedy. 1970–1972 fanden Gespräche über strategische Rüstungsbegrenzung (SALT I) in Wien statt. Ab 1973 wurden in Wien die Verhandlungen um die gegenseitige ausgewogene Truppenverminderungen (Mutual and Balanced Force Reductions, MBRF) begonnen. Besonders umstrittene Rüstungsfragen wurden aus der KSZE ausgeklammert und in der Wiener Hofburg parallel geführt.

Die Schaffung von Raum für Friedens- und Abrüstungsgespräche können als Kontinuum verstanden werden. In der jüngeren Geschichte liegt ein Zentrum der Aufmerksamkeit auf dem Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) zum Atomabkommen mit dem Iran. Neben Gesprächen zu Libyen, Syrien oder Ukraine (Schwarz 2016) verhandelten die Russische Förderation und die USA im Juni 2020 in Wien über den bilateralen Vertrag über strategische nukleare Rüstungsbegrenzung (NewSTART). Zivilgesellschaftliche Organisationen haben diese „guten Dienste" immer wieder unterstützt und ein stärkeres inhaltliches Vermittlungsangebot Österreichs gefordert (Roithner 2020, 95).

Innenpolitisch haben sich die Regierungen der 2. Republik gerne in ihrer Funktion als Gastgeber, Amtssitz und Anbieter „guter Dienste" dargestellt. Zumal wurde diese Funktion in der Debatte auch größer geschrieben als diese tatsächlich war. Heute beklagt Stefan Brocza (2021) eine Selbstinszenierung: „Außenpolitik ist allenfalls noch Touris-

---

[3] Zur Amtssitzpolitik siehe ebenfalls den Beitrag von Jodok Troy in diesem Handbuch.

muswerbung für den Verhandlungsstandort Wien. Niemand fragt mehr, was man inhaltlich zum internationalen Spiel der Mächtigen beisteuern könnte“.

Der Weg vom Verhandlungsort und Gastgeber zum Brückenbauer und Vermittler ist fordernd. Dafür fehlen auch die Voraussetzungen, unter anderem eine Verstärkung der Expertise im Außenministerium und eine zu intensivierende Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Kapazitäten und der Zivilgesellschaft. Eine äquidistante Haltung zu Menschenrechten, Demokratie oder Medienfreiheit ist keinesfalls Voraussetzung für eine Vermittlungstätigkeit, wie die Beispiele Norwegen oder Katar belegen. In Österreich fehlten in der jüngeren Vergangenheit selbst für kleine „gute Dienste“ nicht selten die Mittel. Helmut Kramer, Gabriele Matzner and Peter Steyrer (2018) belegen dies u. a. durch die Personalentwicklung, die seit 1995 um beinahe ein Drittel verkleinert wurde. „Die Presseabteilungen wachsen also, aber in den wichtigen inhaltlichen Abteilungen wird die Personaldecke immer dünner.“ (Kramer 2017)

2.4 Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Die Rolle Österreichs

Die neutralen Österreich, Schweden und Schweiz waren 1959 Gründungsmitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Außenpolitische Fragen wurden bis zu dieser Phase weitgehend im innenpolitischen Einvernehmen bearbeitet. Ob Österreichs Zukunft in der EG oder EFTA liegen sollte, war von Dissens geprägt (Kramer 2006, 815). 1989 wurden bei der EG Beitrittsverhandlungen beantragt und 1995 erfolgte der Beitritt.

Ab Beginn der 1990er entwickelte sich die Neutralität für wesentliche Teile des politischen Spektrums zunehmend offener von der Wegmarke – einem Hilfsmittel zur Kennzeichnung eines Pfades – zum sperrigen Marschgepäck. Der EG-Vertrag von Maastricht 1992 legt fest, dass die Entwicklung „zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“. Deutlich war, dass so eine gemeinsame Verteidigung ohne Ausnahmeregelungen nicht nur mit dem Geist, sondern auch mit den Buchstaben des Neutralitätsgesetzes unvereinbar ist.

Mit dem EG-Beitritt wurde „der größte Paradigmenwechsel“ (Rottenberger 2013, 169) seit 1955 vollzogen. Die schrittweise Übertragung von nationalen Gestaltungsmöglichkeiten hat wesentliche friedenspolitische Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. In Österreich ist besonders seit dem völkerrechtswidrigen Kosovo-Krieg der NATO – die EU hat diesen als „notwendig und gerechtfertigt“ (Salzburger Nachrichten, 1999) erklärt – die globale Dimension der Außen- und Friedenspolitik in wichtigen Teilen aus dem Blickfeld geraten. Zu stark orientierte sich Österreich an den von der EU gesetzten politischen Grenzen für eigenständiges Handeln. Eine gesellschaftliche Alphabetisierung zu EU-Kampfeinsätzen, Arten des EU-Militärbeistands, einem militärischen Kerneuropa, EU-finanzierten Rüstungsprojekten und Waffenexporten oder ständigen Truppenentsendungen hat auch aufgrund der Popularität der Neutralität über Jahre unzureichend stattgefunden.

Die SPÖ hatte in den späten 1990ern einen NATO-Beitritt abwenden können, jedoch durch das Lösen eines vorbehaltlosen sicherheitspolitischen EU-Tickets in den Folgejahren eine militärpolitische Dynamik ermöglicht, die bei einem NATO-Beitritt kaum höher hätte sein können. Besonders seit dem EU-Austrittsreferendum Großbritanniens sind militärische, rüstungsindustrielle, finanzielle und politische Verbindlichkeiten unterschiedlicher Intensität entstanden. Die in Österreich unbeliebte NATO und die EU haben sich zu kommunizierenden Gefäßen entwickelt.

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat angekündigt, dass die EU die „Sprache der Macht" erlernen muss. Inklusiv wirkenden Organisationen wie der UNO und der OSZE werden im Vergleich zur Herausbildung EU-eigener Instrumente der Interessendurchsetzung zunehmend weniger Bedeutung einräumt. Institutioneller Pluralismus gerät so zur Nebensache, statt Handlungsmaxime zu bleiben. Dies verkleinert auch die Wirkung von Österreichs außenpolitischem Werkzeugkasten. Ein Allgemeinplatz ist, dass kein Staat Sicherheit alleine herstellen kann. Entscheidend ist, ob Kooperationen global inkludierend wirken und dem völkerrechtlichen Gewaltverbot dienen.

2.5 Zivile und militärische Auslandseinsätze

Ab Anfang der 1960er nahm Österreich an den UN-„peacekeeping-operations" teil und war ein verlässlicher Truppensteller für UN-Einsätze. Die Österreichische Sicherheitsstrategie (BKA 2013, 23) hat heute die lagebedingte Entsendung von zumindest 1.100 Soldat*innen für Auslandseinsätze festgelegt. Das Kontingent des 1. Halbjahres 2021 betrug zwischen 850 und 900 Soldat*innen Österreichs und alle Einsätze verweisen auf eine UN-Mandatierung. In EU-Einsätzen (besonders Eufor-Althea) waren rund 37 % des Personals, 40 % waren unter NATO-Kommando (KFOR) und 23 % waren in UN- und OSZE-Einsätzen (besonders UNIFIL) aktiv (BMLV 2021).

Nicht nur Österreich, sondern auch andere EU-Staaten haben sich bei der Stellung von Personal für UN-peacekeeping-Einsätze im Vergleich zu vormaligen Dekaden weit zurückgezogen. Hintergrund sind die personelle und politische Stärkung von militärischen EU-Eingreifkapazitäten. Den Vereinten Nationen fällt dabei lediglich die Rolle als Mandatsgeber zu. So wurden 2021 von Österreich u. a. im Rahmen der Ertüchtigung von Sicherheitsapparaten in Mali 10 Personen im Rahmen der EU entsandt, jedoch nur 2–3 Personen für die UN-Mission MINUSMA zur Stabilisierung Malis (BMLV 2021).

Seit 2003 führte und führt die EU rund 40 Auslandseinsätze durch. Etwa ein Drittel sind Militäreinsätze und etwa 80 % des gesamten Personals in EU-Auslandseinsätzen sind Militärs (Roithner 2019, 98 ff.). Sie basieren bis dato auf Einstimmigkeit bzw. auf keinem Veto. Bei EU-Auslandseinsätzen wird jene Gemeinsamkeit sichtbar, die im politischen Bereich bei Flüchtlingen, der Konfliktlösung in Syrien und Libyen, der Anerkennung Palästinas, atomarer Abrüstung oder einer Haltung gegenüber China

vermisst wird. Dabei wurden auch umstrittene EU-Militäreinsätze – zum Teil mit österreichischen Soldat*innen – operativ, beispielsweise Tschad, Mali, Kongo oder am Horn von Afrika. Das neutrale Österreich hat seit 2003 im EU-Vergleich überdurchschnittlich viele Militärs in EU-Einsätze entsandt. Zivilist*innen sind hauptsächlich Polizeikräfte (Roithner 2017, 55). Nationale Entscheidungen über Einsätze folgen nicht selten Bündnisloyalitäten.

Der Rückzug der österreichischen Truppen aus dem Golan und dessen Kommunikation hat bei den Vereinten Nationen die Erwartungsstabilität betreffend peacekeeping-Beiträgen beschädigt. Was von Expert*innen und vielen Kommentator*innen (u. a. Nowak et al., 2013) als Strategielosigkeit kritisiert wurde, kann auch als Strategiewechsel von UN-Truppen zu EU-Truppen interpretiert werden.

Nicht selten ist Außen- und Sicherheitspolitik eine Funktion aus innenpolitischen Befindlichkeiten. Die Regierungsparteien zeigten vor der Volksbefragung über das Wehrsystem im Jänner 2013 ein Lehrstück politischer Selbstbeschädigung (Roithner 2017, 93). Die Sozialdemokratie trat für ein Berufsheer ein und die Volkspartei warb für Wehrpflicht und Zivildienst. Beide Parteien hatten über Dekaden eine gegenteilige Position vertreten. Die Volksbefragung wurde zur Abstimmung über Katastrophenhilfe und ein auf dem Zivildienst basierenden Gesundheitssystem umfunktioniert, während die Sicherheitsstrategie bis zum Beschluss im Juli 2013 weitgehend unbeachtet im parlamentarischen Prozess lag. Die Kernfrage – das Warum und Wie eines Bundesheeres – blieb weitgehend unberührt.

Nach einer Umfrage der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik vom Februar 2019 geben nur 4 % der Befragten an, der Einsatz militärischer Maßnahmen sei „sehr wichtig“ und für 21 % sind diese im EU-Kontext „eher wichtig“. Für 30 % ist dies „eher nicht wichtig“ und für 38 % „gar nicht wichtig“. 81 % der Befragten in Österreich unterstützen „humanitäre Maßnahmen“ und 77 % halten die „Unterstützung internationaler Organisationen wie der UNO und der OSZE“ für wichtig. 92 % wünschen sich, dass die EU beim Konfliktmanagement auf „diplomatische Maßnahmen“ setzt. Nach dieser Umfrage ist Österreichs Neutralität 80 % der Befragten entweder „sehr wichtig“ (56 %) oder „eher wichtig“ (24 %). (APA OTS 2019) Die von Österreich im Rahmen der EU verfolgte Sicherheitspolitik steht durchaus im Widerspruch zu obiger Willensbekundung.

Für die österreichische Auslandseinsatzpolitik soll an dieser Stelle ein dreiteiliger Vorschlag unterbreitet werden. Dieser umfasst ein Aufgabenfeld für 2000 Soldat*innen, staatlich zu entsendende Zivilist*innen im Rahmen internationaler Organisationen und Zivile Friedensfachkräfte. Hier wird vorgeschlagen, der UNO und der OSZE permanent 2000 Soldat*innen mit einem eindeutigen Mandat für Humanitäres, Beobachtung und Abrüstung zur Verfügung zu stellen (Roithner 2012). Das bedeutet beispielsweise Minenräumung, militärtechnisches Know-how zur Einhaltung des Chemiewaffenverbots oder des Atomwaffenverbotsvertrages (UN-Inspektionen). Österreich bezahlt und bildet die Kräfte aus, die UNO setzt diese mandatsgemäß und völkerrechtskonform ein. Der Bedarf an ständigen UN-Truppen ist gegeben, die Realisierung scheiterte bislang an nationalen Interessen der großen Militär- und Wirtschaftsmächte. Der Vorschlag stärkt

das völkerrechtliche Gewaltverbot und den Multilateralismus. Parallel setzt sich Österreich für eine UN-Reform in Richtung ziviler Krisenprävention ein.

Für die Katastrophenhilfe braucht es keine Bewaffnung, sie wird zur Aufgabe eines einzurichtenden Technischen Hilfswerkes. Damit Online-Kriminelle nicht zum Flächenbrand werden, soll der Finger am Abzug vom Finger an der Tastatur so weit wie möglich entfernt sein und zur polizeilichen Aufgabe werden (Roithner 2017, 99). Der Rest der Armee und die Waffensysteme verlieren schrittweise ihre Bedeutung. Weil man nach Maßgabe von Alfred Nobel genau dafür – „die Abschaffung oder Verminderung stehender Heere" – einen Friedensnobelpreis erhalten soll.

Österreich sollte in jenen Bereichen Beiträge leisten, in denen die EU viel zu wenig Kapazitäten aufbringt. 80 % des gesamten Personals in EU-Einsätzen waren bislang Militärs und das zivile Personal ist seit zehn Jahren kontinuierlich rückläufig (Smit 2019, 4), während die zivilen Beiträge Österreichs zu EU-Auslandseinsätzen seit 2010 auf nahezu unverändert niedrigem Niveau bleiben. Österreich sollte – so der Vorschlag (Roithner 2019, 270 ff.) – 3000 zivile Kräfte im Rahmen von EU, OSZE und UNO entsendebereit halten und sich über Polizeikräfte hinaus für ein neues EU-Finanzierungsinstrument engagieren. Nichtstaatliche Friedensfachkräfte tragen ergänzend im Rahmen eines Zivilen Friedensdienstes – seine Prüfung findet sich im Regierungsprogramm 2020 (Bundeskanzleramt Österreich 2020, 129) – in einem Gemeinschaftswerk von Zivilgesellschaft und Staat zur Gewaltprävention und Friedensförderung in Krisen- und Konfliktgebieten bei. Über den Zivilen Friedensdienst werden mit spezifisch ausgebildeten und erfahrenen Friedensfachkräften lokale Partnerorganisationen unterstützt. Die Friedensfachkräfte arbeiten mit zivilen Methoden an den Ursachen, Verläufen und Folgen von Konflikten (Roithner 2020, 161 ff.).

2.6 Humanitäre Rüstungskontrolle und Friedenspolitik

Die Beispiele des Verbots von Antipersonenminen und Atomwaffen illustrieren die friedenspolitische Bedeutung der humanitär begründeten Politik auf nationaler und globaler Ebene. Österreich nahm zunächst beim Mine Ban Treaty – dem Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung („Ottawa Konvention") – eine zentrale Rolle ein. Dies betraf nicht nur die Ausrichtung von Konferenzen in Wien, sondern auch die gewichtige Mitsprache am Prozess und Vertragsinhalt. Die humanitäre Dimension bildet einen Kerngedanken des österreichischen Ansatzes. Die Ottawa Konvention wurde 1997 angenommen und trat 1999 in Kraft. Heute ist diese von 164 Staaten ratifiziert und die Internationale Kampagne zur Abschaffung von Antipersonenminen wurde 1997 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

Ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis von rund 60 Organisationen formierte sich zur „Österreichischen Kampagne gegen Personenminen" (Pecha 2002, 18). 1995 konnte in Österreich eine weitreichende Zustimmung im Hinblick auf ein umfassendes nationales Verbotsgesetz von Antipersonenminen erreicht werden (Renoldner 2007, 101)

und Anfang 1997 in Kraft treten. Einzelnen Diplomat*innen wurde ein außerordentliches und persönliches Engagement und politisches Geschick attestiert (Pecha 2002, 19). Bestimmend im Verhältnis zwischen staatlichen Akteuren und NGOs war eine gemeinsame humanitäre Grundhaltung.

Die neutralen Staaten Europas waren stets Impulsgeber für atomare Abrüstung und Rüstungskontrolle. In Österreich ist auch die zivile Nutzung von Kernenergie seit jeher hochgradig unpopulär. Atomwaffen waren ein wichtiger Grund, warum in der Bevölkerung der in den 1990ern debattierte NATO-Beitritt keine Zustimmung genoss. Die Friedensbewegung (Pecha 2002, 23) befürchtete 1999 nach dem NATO-Beitritt Ungarns, dass Atomwaffen durch Österreich transportiert werden könnten. Die gestartete Petition führte in einem Allparteienantrag zum „Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich" (Republik Österreich 1999). Atomwaffen dürfen demnach „nicht hergestellt, gelagert, transportiert, getestet oder verwendet werden." Auch die zivile Nutzung ist per Verfassungsgesetz untersagt.

Dass die medizinischen, sozialen, wirtschaftlichen oder ökologischen Folgen eines Atomwaffeneinsatzes unkontrollierbar sind, führte zur Ansicht, dass diese verboten werden müssen. Menschliche Sicherheit gewann im Vergleich zum nationalstaatlichen Sicherheitsinteresse an Aufmerksamkeit und wurde in dieser Frage zu einem ganz wesentlichen Bestimmungsmerkmal für Sicherheit. Österreich hat den seit den 1990ern international intensivierten Diskurs über „human security" aufgenommen und in gesamtstaatlichen und internationalen Kooperationen erfolgreich zu vertraglichen Ausgestaltungen gebracht. Diplomatische, wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Debatten ergänzten sich. Der humanitär begründete Ansatz zur Rüstungskontrolle und Abrüstung geht mit einer Demokratisierung der internationalen Politik einher: Nicht nur der UN-Sicherheitsrat oder die Rüstungsproduzenten und -besitzer geben den Ton an, sondern die breite Mehrheit der Staaten in der UN-Generalversammlung setzt Völkerrecht. Die Internationale Kampagne zur Abschaffung von Atomwaffen (ICAN) wurde 2017 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

Das Eintreten für nukleare Abrüstung kann als zentralste friedenspolitische Idee der 2. Republik betrachtet werden. Innenpolitisch konnten sich die Außenminister*innen auf eine äußerst atomwaffenkritische Haltung der Bevölkerung stützen. Flankiert wird Österreichs Engagement für den Verbotsvertrag durch eine aktive Amtssitzpolitik (z. B. IAEA, CTBT PrepCom) und als Gastgeber von Verhandlungen (z. B. JCPOA, NewSTART). Die Neutralität erweist sich – sofern sie für aktive Friedenspolitik klug genützt wird – mehr als nur eine Nichtmitgliedschaft in der NATO.

Unzweifelhaft ist, dass Österreich im zentralen außenpolitischen Spielfeld – der EU – beinahe keine Bündnispartner*innen für dieses globalpolitisch breit unterstützte Ziel gefunden hat. 21 der 27 EU-Mitglieder gehören auch der NATO an. Bislang haben in der EU nur die Neutralen Österreich, Irland und Malta den im Juli 2017 angenommenen und am 22.1.2021 in Kraft getretenen Atomwaffenverbotsvertrag ratifiziert. Auch bei der deutlichen Positionierung gegen tödliche autonome Waffensysteme vertritt Österreich in der EU eine Minderheitenposition.

Außenpolitische Fragen sind in Österreich auch außerhalb der Pandemie nicht im Rampenlicht. Das Inkrafttreten des Verbotsvertrages wurde weder parteipolitisch noch medial besonders gewürdigt. Lediglich ein Video des Außenministeriums, welches die humanitären Folgen eines fiktiven Abwurfes einer Atombombe über Wien veranschaulichen sollte (Senn 2021), führte zu massiver Kritik: Es sei unverantwortlich, den von der Pandemie psychisch so belasteten Menschen auch noch Angst vor einem Atombombenabwurf zu machen, so politische Mitbewerber*innen und Kommentator*innen. Das außenpolitische Leuchtturmprojekt wurde zum innenpolitischen Irrlicht.

3 Resümee – Von der Friedens- zur Sicherheitslogik?

„Wer Frieden will, muss sich rüsten", legte die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Catherine Ashton, dar (Der Standard, 2013). Seither verstärkte sich das Denkgebäude, EU-Sicherheit auch mit Waffeneinsatz und Waffenexport herzustellen, Sicherheit durch Bündnisloyalität zu erzielen oder EU-Truppen zum alltäglichen Instrument zu erheben. Ernst-Otto Czempiels grundlegendstes Definitionsmerkmal des Friedensbegriffs – dass „Konflikte kontinuierlich ohne die Anwendung organisierter militärischer Gewalt bearbeitet werden" – zieht den aus der Denkschule des Realismus stammenden Schluss von Catherine Ashton in Zweifel.

Zeitlich gleichlaufend entwickelten sich humanitär begründete völkerrechtliche Verträge zur Abrüstung und Rüstungskontrolle mit besonders starker österreichischer Prägung. Im Grundprinzip unterscheiden sich die beiden Außenpolitikfelder im Sicherheitsdenken, der Zielsetzung, der zum Einsatz gelangenden Instrumente, Institutionen und Prozesse weitgehend. Der menschliche Sicherheitsbegriff mit globaler Prägung konnte gerade zur Zeit des Inkrafttretens des Atomwaffenverbotsvertrages im Jänner 2021 unter den Folgen der Corona-Pandemie gut verstanden werden. Die Gemeinsamkeit der beiden friedens- und sicherheitspolitischen Felder liegt in einer mangelnden öffentlichen Debatte.

Auch in Österreich ist besonders seit 2015 eine (zeitlich befristete) Verschiebung von Aufgaben in Richtung Armee zu beobachten. Das Heer tritt gegen Schlepper auf, bewacht Botschaften oder zieht Kompetenzen im Cyberbereich an sich. Armeeflugzeuge schoben Geflüchtete ab, deren Fahrzeuge transportierten Häftlinge und knappe Polizei-Ressourcen ließen die Armee sogar gewöhnliche Kriminelle im Inland suchen (Roithner 2019, 48 f.). Im Zuge der Pandemie nahmen Soldat*innen vielfältigste Aufgaben wahr. Immer wieder wurden in Österreich in den letzten Jahren Herausforderungen zu besonderen Gefährdungen erklärt und damit Maßnahmen außerhalb des gewohnten Rahmens legitimiert. Zivile Politikbereiche wurden „versicherheitlicht". Deutlich wird, dass Ursachen, Folgen, Zuständigkeiten und Bearbeitungsmöglichkeiten vermischt und auf Militärisches fokussiert werden. Achtsamkeit ist geboten, dass Assistenzfunktionen der Armee nicht schleichend zu vermehrter Zuständigkeit umgedeutet und entsprechend finanziert werden.

In der Periode von 2016–2020 hat Österreich jedes Jahr konventionelle Waffen oder Militärgüter an durchschnittlich 100 Staaten exportiert. Über die Periode der letzten 5 Jahre waren die USA, Schweiz und Deutschland die Hauptempfänger. Zu den Empfängern gehören – durchgängig in allen 5 Jahren, wenn auch mit zum Teil deutlich geringeren Beträgen – Staaten wie die Vereinigten Arabischen Emirate, Saudi-Arabien, die Ukraine, Katar oder die Türkei. Zumindest in 2 Jahren des Beobachtungszeitraums werden Exporte an beispielsweise Ägypten, Kolumbien, Aserbaidschan, Mexiko oder Nigeria gelistet (Coarm 2021). Heute zählen nicht nur Handfeuerwaffen, militärische Fahrzeuge oder Munition, sondern auch Produkte wie Drohnen oder Simulatoren zu den exportierten Erzeugnissen. Seit 2015 wurden vom Rüstungs- und Sicherheitssektor Österreichs auch entsprechende Waren an Länder geliefert, die zur Militärallianz im Jemen-Krieg gehören (Addendum 2018). In der Wirtschaftskammer beziffert man die österreichischen Unternehmen im Rüstungs- und Sicherheitssektor heute auf rund 130 und belegt Wachstumsraten von 28 % in den letzten 5 Jahren (Marak 2020, 44). Nach der Rechercheplattform Addendum (2018) stellen in Österreich 17 Unternehmen Waffen und Munition her. Ein Ansatzpunkt für mehr Transparenz wäre ein detaillierter österreichischer Rüstungsexportbericht, wie ihn etwa die deutsche Bundesregierung zur Vorlage im Bundestag erstellt[4].

Außen- und Sicherheitspolitik soll gemäß EU-Verträgen „im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität“ organisiert werden. Dieser Geist darf eigenständige friedenspolitische Initiativen und Kooperationen nicht aus der Debatte verdrängen. EU-Mehrheitsbeschlüsse in der Außen- und Sicherheitspolitik würden friedenspolitische Minderheitenpositionen nicht begünstigen. Mangelndes Interesse einzelner Akteure an zivilen Instrumenten dürfen Weiterentwicklungen nicht zum Erliegen bringen. Österreichs Regierungsprogramm (2020) hat den Vorschlag aufgegriffen (Roithner 2017, 56), sich für Projekte zur zivilen Krisenprävention und Konfliktlösung auch im Rahmen der permanenten strukturierten Zusammenarbeit der EU (PESCO) zu engagieren. Die friedenspolitischen Aufgaben sollten die Partner bestimmen und weniger die Partner die Aufgaben.

Ernst-Otto Czempiel definiert „die Gewaltfreiheit unterstützende Wirkung des Handels“ als wesentliche Komponente des Friedensbegriffes. Gerecht wirkende globale Handelsbeziehungen zählen ebenso dazu wie eine Politik, die auch in Finanzkrisen den sozialen und inneren Frieden unter den EU-Staaten nicht gefährdet. Der Export von österreichischen Waffen und Rüstungslizenzen in Länder, die in Kriege verwickelt sind oder Menschenrechtsverletzungen begehen, zeigt, dass Menschenrechte und Wirtschaftsinteressen oftmals unvereinbar sind. Eine umfassende Sichtweise prüft auch, wie Klima-, Wirtschafts-, Agrar- oder Migrationspolitik zu mehr Friedensförderungen beitragen können. Weil Frieden mehr als nur die Abwesenheit von Krieg ist.

[4] Für den Rüstungsexportbericht 2020 siehe https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/ruestungsexportbericht-2020-1929124.

Weiterführende Quellen

Bundesministerium für Landesverteidigung. 2021. Sicher. Und morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021, Wien: Direktion für Sicherheitspolitik.

Jährlich erscheinende Publikation zum Risikobild für Österreich, globalstrategischen Trends und einem EU-Schwerpunkt. Überwiegend aus militärischer Perspektive verfasst.

Heidegger, Klaus, und Peter Steyrer. 1997. NATO-Streit in Österreich. Handbuch zur Neutralität und Sicherheitspolitik, Wien: Thaur.

Friedens- und neutralitätspolitische (die trotz und wegen des Erscheinungsjahres wertvolle Argumente über friedensfähige Sicherheitssysteme und das internationale Gewaltverbot bietet.

Roithner, Thomas, Johann Frank, und Eva Huber. Hrsg. 2013. Wieviel Sicherheit braucht der Friede? Zivile und militärische Näherungen zur österreichischen Sicherheitsstrategie, Wien; Berlin: Lit.

Pluralistischer Sammelband über Österreichs Beitrag zur europäischen und globalen Sicherheit sowie zur Auslandseinsatzpolitik. Aufsätze aus Militärwissenschaft, Friedensforschung und Zivilgesellschaft.

Literatur

Addendum. 2018. Rüstung für die Welt. Wen Österreich beliefert, 6. September. https://www.addendum.org/waffen/exporte/.

Austria Presse Agentur. 2019. EU-Armee für ÖsterreicherInnen derzeit kein Thema – EU soll global auf Diplomatie und humanitäre Hilfe setzen, OTS, 28. März.

Brocza, Stefan. 2021. *Unsolidarischer denn je: Die Selbstverzwergung der österreichischen Außenpolitik geht weiter*. Wien: Südwind Magazin.

Bundesministerium für Landesverteidigung. 2021. Auslandseinsätze des Bundesheeres, Stand: Juni 2021. https://www.bundesheer.at/ausle/zahlen.shtml.

Bundeskanzleramt Österreich, Hrsg. 2003. Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten, Wien.

Coarm. Database on Value, Destination and Type of Arms Export Licences and Actual Exports from EU Member States. Based on EU Annual Reports on Exports of Conventional Arms. https://webgate.ec.europa.eu/eeasqap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/24ca368f-a36e-4cdb-94c6-00596b50c5ba/state/analysis.

Czempiel, Ernst-Otto. 1998. *Friedensstrategien: Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga*. Opladen; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Europäische Union, Rat. 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. 10./11.12. Brüssel.

European Union, Council. 2009. *EU battlegroups*. Factsheet. Brussels.

Gärtner, Heinz. 2008. *Internationale Sicherheit: Definitionen von A – Z*, 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Gärtner, Heinz. 2016. Engagierte Neutralität. In *Am Anfang war die Vision vom Frieden: Wegweiser für eine Zukunft jenseits von Gewalt und Krieg. Festschrift zum 90. Geburtstag von Gerald Mader*. Hrsg. von Thomas Roithner und Ursula Gamauf-Eberhardt, 357–71. Wien: Kremayr & Scheriau.

Kostelka, Peter, und Khol, Andreas, 1998. Parlamentarischer Antrag XX. GP.-NR 791/A, 1998–05–26, Erläuterungen, Wien.

Kramer, Helmut. 2006. Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005). In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller undEmmerich Tálos, 807–837. Wien: Manz.

Kramer, Helmut. 2016. Plädoyer für eine Reaktivierung der Außen- und Neutralitätspolitik Österreichs. In *Am Anfang war die Vision vom Frieden: Wegweiser für eine Zukunft jenseits von Gewalt und Krieg. Festschrift zum 90. Geburtstag von Gerald Mader.* von Thomas Roithner und Ursula Gamauf-Eberhardt, 343–56, Wien: Kremayr & Scheriau.

Kramer, Helmut. 2017. „Der Spitzenpolitik fehlen Außenpolitiker". Der Politologe Helmut Kramer kritisiert Österreichs Knausrigkeit für internationale Organisationen – entgegen dem Bild, das das Land oft von sich selbst hat, Interview mit Schaffer Tom, Kurier, 3. März.

Helmut, Kramer, Matzner Gabriele, und Steyrer Peter. 2018. Türkis-blaue Außen- und EU-Politik: Was wir zu erwarten haben. *International* I(2018):5–10.

Meier, Ernst-Christoph, Klaus-Michael Nelte, und Walter Huhn. 2008. Wörterbuch zur Sicherheitspolitik. Hamburg: E.S. Mittler & Sohn.

Marak. Reinhard. 2020. „Nationen haben Interessen, keine Freunde", Militär Aktuell, 2/2020, Wien.

Nowak, Rainer, Christian Ultsch, und Iris Bonavida. 2013. Golan-Abzug: Wien bricht 90-Tage-Frist. *Die Presse*, 13. Juni.

Pecha, Andreas. 2002. Die Friedensbewegung – Eine Erfolgsstory? Ein Rückblick, in: Friede braucht Bewegung: Analysen und Perspektiven der österreichischen Friedensbewegung. Hrsg. Andreas Pecha, Thomas Roithner, und Walter Thomas. 2. Aufl. 18–25. Wien.

Bundeskanzleramt Österreich, Hrsg. 2020. Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, Wien.

Renoldner, Simeón. 2007. *Regimebildung in der Landminenfrage und der Einfluss von Nichtregierungsorganisationen*. Framkfurt a.M.: Peter Lang.

Republik Österreich. 1999. Bundesverfassungsgesetz für ein atomfreies Österreich, Bundesgesetzblatt Nr. 149/1999, http://www.ris.bka.gv.at, Wien.

Roithner, Thomas. 2012. *Wehrdienstdebatte: Von Panzern und dem Klimawandel. Warum die Politik bei der Wehrpflicht zumindest bis drei zählen sollte*. Der Standard, 9. Oktober.

Roithner, Thomas. 2017. *Märkte, Macht und Muskeln: Die Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik Österreichs und der EU.* Wien: myMorawa.

Roithner, Thomas. 2019. *Verglühtes Europa? Alternativen zur Militär- und Rüstungsunion. Vorschläge aktiver Friedenspolitik*. Wien: myMorawa.

Roithner, Thomas. 2020. *Flinte, Faust und Friedensmacht: Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik Österreichs und der EU*. Wien: myMorawa.

Rottenberger, Nikolaus. 2013. Österreichs Sicherheitspolitik in den Vereinten Nationen. In *Im Dienst der internationalen Gemeinschaft – Österreich in den Vereinten Nationen*, Hrsg. von Jodok Troy, 161–171. Innsbruck: innsbruck university press.

Rotter, Manfred. 2007. Begründung und Ausgestaltung der immerwährenden Neutralität. In *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs. Eine juristische Analyse,* Hrsg. von Waldemar Hummer 179–96. Wien: Verlag Österreich.

Senn, Martin. 2021. Angst vor Nuklearwaffen? Passt gerade nicht! *Der Standard*, 27. Januar.

Schönfeld, Thomas. 2002. Abrüstung. In *Friede braucht Bewegung: Analysen und Perspektiven der österreichischen Friedensbewegung,* Hrsg. Andreas Pecha, Thomas Roithner, und Walter Thomas. 2. Aufl. 259–71. Wien.

Andreas, Schwarz. 2016. Libyen-Gespräche: Wien ist wieder Kongress-Stadt. *Kurier*, 16. Mai.

Smit, Timo. 2019. Towards a more capable European Union Civilian CSDP, SIPRI Policy Brief. Solna.

Stuiber, Petra. 2016. Waffendeals „unter der Tuchent", Der Standard, 2./3. Januar.

United Nations Development Programme (UNDP). Hrsg. 1994. Bericht über die menschliche Entwicklung 1994. Bonn.

Dr. Thomas Roithner ist Friedensforscher und Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Er forscht zur Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Friedenspolitik Österreichs und der EU, zu atomarer Abrüstung und transatlantischen Sicherheitsbeziehungen. Roithner ist Lektor für Friedens- und Konfliktforschung und publiziert regelmäßig in österreichischen Medien. Im Rahmen des Internationalen Versöhnungsbundes arbeitet er als Co-Kampagnenleiter zur Einführung des Zivilen Friedensdienstes in Österreich als eigenständiges Außenpolitik-Instrument.



Abrüstungs-, Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik

Alexander Kmentt

Zusammenfassung

Österreich hat im Laufe der Zweiten Republik Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung stets zu einer Priorität seiner Außenpolitik gemacht. Mit dem Ende des Ost-West Konfliktes ergaben sich neue Handlungsmöglichkeiten, die Österreich vor allem durch das Engagement im Rahmen der humanitären Rüstungskontrolle nutzte. In der Anbahnung und den Verhandlungen über die Verträge zum Verbot von Landminen, Streumunition und Nuklearwaffen, spielte Österreich jeweils eine zentrale Rolle, wenngleich diese Aktivitäten innerhalb des Landes eher unbeachtet blieben.

1 Einleitung

Bemühungen, durch völkerrechtliche Verträge die Verbreitung von Waffengattungen zu unterbinden oder zu begrenzen, sowie bestimmte, etwa besonders unmenschliche, Waffengattungen gänzlich zu verbieten, gelten spätestens seit dem dramatischen Rüstungswettlauf des Kalten Krieges und der globalen nuklearen Bedrohung als zentrales Politikfeld der internationalen Beziehungen. Im Laufe der Zeit hat sich in diesem Politikbereich ein komplexes System von formellen und informellen Regeln entwickelt, die etwa die Kontrolle von chemischen und biologischen Kampfstoffen

A. Kmentt (✉)
Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten, Wien, Österreich
E-Mail: alexander.kmentt@bmeia.gv.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_16

(Chemical Weapons Convention, CWC, Biological Weapons Convention, BWC), die Weitergabe und Abrüstung von Nuklearwaffen (Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT; Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW) oder die Stationierung konventioneller Waffensysteme (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE) betreffen (Williams und Viotti 2012; Casey-Maslen 2021).[1]

Ziel dieses Beitrags ist es zu analysieren, wie sich Österreich im Laufe der Zweiten Republik im Politikbereich der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung positioniert und engagiert hat und warum sich gerade dieser Bereich zu einem besonders aktiven Teil der österreichischen Außenpolitik entwickelt hat. Der Befund dieses Beitrags ist, dass sich Österreichs Außenpolitik seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1955 kontinuierlich und klar zu Abrüstung und Rüstungskontrolle bekannt hat. Seit dem Ende des Kalten Krieges und den sich dadurch gegebenen neuen Handlungsspielräumen hat Österreich, von der breiten innerstaatlichen Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, sukzessive eine sichtbarere und prominentere Rolle in den multilateralen Regimen der Abrüstung-, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung eingenommen, vor allem im Rahmen der sogenannten humanitären Rüstungskontrolle. Tatsächlich tragen die wenigen in den letzten drei Jahrzehnten verhandelten internationalen Rechtsinstrumente, wie etwa zu Antipersonenminen, Streumunition und Nuklearwaffen, eine markante österreichische Handschrift.

Der Beitrag geht in einem ersten Schritt zunächst darauf ein, wie sich Österreichs Positionierung in diesem Politikbereich während der Zeit des Ost-West Konfliktes entwickelt hat. Darauf aufbauend legt der Beitrag den Fokus auf die humanitäre Rüstungskontrolle, in der Österreich nach dem Ende des Ost-West Konfliktes ein hohes Maß an Aktivität und Gestaltungsfähigkeit an den Tag legte. Abschließend zeigt er, in welchen Bereichen jenseits der humanitären Rüstungskontrolle sich Österreich in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls engagiert hat.

2 Österreichs Positionierung während des Ost-West Konfliktes

Noch vor dem Wiedererlangen der staatlichen Unabhängigkeit, wurde das Grundprinzip der zukünftigen österreichischen Außenpolitik von Bundeskanzler Julius Raab (ÖVP) als das „Bestreben, einzig und allein friedliche Arbeit in einer Atmosphäre der Zusammenarbeit und Freundschaft mit allen Nachbarvölkern und den großen Mächten zu leisten" (Raab 1953) formuliert. Am 14. Dezember 1955 trat Österreich als 70. Mitglied den Vereinten Nationen (VN) bei. Seit dem Beitritt war Österreich bemüht, sich als aktives

[1] Siehe hierzu auch die eLearning Kurse des EU Non-Proliferation and Disarmament Consortiums (EUNPDC) unter https://nonproliferation-elearning.eu/.

und vertrauenswürdiges Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft zu etablieren und zu positionieren. Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges waren Frieden und Entspannung und der Aufbau multilateralen Strukturen und die Stärkung des Völkerrechts logische Elemente eines österreichischen neutralitätspolitischen und außenpolitischen Ansatzes.[2] Durch die sich in den 1950er-Jahren dramatisch beschleunigenden nuklearen Rüstungsspirale zwischen den USA und der UdSSR waren diese Prinzipien untrennbar mit dem Thema der Abrüstung verwoben.

In der Regierungserklärung vom 17.07.1957 zeigte sich Raab etwa hoch erfreut, dass Wien als Sitz der Internationalen Atomenergieorganisation auserkoren worden war. Gleichzeitig betonte er das Interesse Österreichs an der Einstellung der Kernwaffenversuche und einer dazu in Genf tagenden Expert*innenkonferenz und führte aus „es versteht sich von selbst, daß wir an diesen und allen sonstigen Bestrebungen, die geeignet sind, einen allgemeinen Friedenszustand herzustellen, lebhaft Anteil nehmen" (Raab 1959). Zemanek (1961, 22) analysiert dies dahingehend, dass „Österreich einem traditionellen Ziel aller Neutralen folgend, allen Versuchen die internationale Spannung zu vermindern, seine ganze Aufmerksamkeit zugewandt [hat]". Österreich stimmte so auch bei den VN Generalversammlungen 1957 und 1958 für die relevanten Resolutionen und war Mitautor der sogenannten „Test-Ban-Resolutionen", mit welchen die Atommächte zur Einstellung der Nuklearwaffentests aufgefordert wurden.

Der damalige Außenminister Bruno Kreisky (SPÖ) hatte in seiner Rede vor der VN Vollversammlung am 29.09.1960 betont, dass „neue Anstrengungen unternommen werden sollten, um wenigstens auf dem Gebiete der Kontrolle der Atomwaffenversuche […] zu Resultaten zu gelangen. […] und dass die Vereinten Nationen die für Abrüstung verantwortlichen Institutionen stimulieren sollten, ihre Bemühungen fortzusetzten" (Kreisky 1960, 112). Im Juni 1961 fand auch das erste Gipfeltreffen zwischen US Präsident John F. Kennedy und UdSSR Staats- und Parteichef Nikita Chruschtschow in Wien statt. Obzwar die inhaltlichen Ergebnisse mager waren, freute sich Bruno Kreisky (SPÖ) über die Profilierung Wiens als Ort der Entspannung. Das Gipfeltreffen war in seinen Worten „eine Aufwertung des Begriffs der österreichischen Neutralität" (Vienna.at 2011).

Der klare Konnex zwischen Neutralitäts-, Entspannungs-, Friedens- und Abrüstungspolitik kam auch in der Regierungserklärung vom 27.04.1970 zum Ausdruck. Bundeskanzler Kreisky (SPÖ) betonte, dass „Österreich die Bestrebungen der Vereinten Nationen unterstützen werde, die der Erhaltung des Friedens und der Abrüstung dienen" und dass sich die Bundesregierung der Bedeutung bewusst sei, die paktfreie Staaten und „das neutrale Österreich [...] für die Entspannung in Europa haben" (Kreisky 1970).

Die Regierungserklärung vom 05.11.1975 hob hervor, dass es das

[2] Siehe hierzu die Beiträge von Martin Senn und Thomas Roithner in diesem Handbuch.

> immerwährend neutrale Österreich als seine Aufgabe betrachtet, sich aktiv in den Dienst der Staatengemeinschaft zu stellen [...] nach besten Kräften alle Maßnahmen unterstützen werde, die der Sicherung des Friedens dienen." Außerdem schätzt es die Bundesregierung, dass Wien auch „in Zukunft Tagungsort [...] über den Rüstungsabbau sein wird [und der] Erfolg dieser Verhandlungen […] für alle europäischen Staaten von entscheidender Wichtigkeit (ist). (Kreisky 1975)

Dieser wachsende außenpolitische Anspruch ist auch in der Regierungserklärung vom 19.06.1979 zu erkennen. Da spricht Bundeskanzler Kreisky (SPÖ) davon, dass sich ein immerwährend neutraler Staat wie Österreich

> nicht mit der Rolle eines bloßen Beobachters der außenpolitischen Entwicklungen begnügen (kann). Wir werden uns vielmehr im Rahmen einer aktiven Außenpolitik [...] an der Lösung internationaler Probleme beteiligen und damit einen Beitrag zur Festigung des allgemeinen Friedens leisten. In diesem Sinne wird Österreich weiterhin in den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen aktiv mitarbeiten. [...] Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass die Entspannungspolitik zu ihrer ununterbrochenen Entwicklung wirksamer und echter Abrüstungsmaßnahmen bedarf. (Kreisky 1979)

Dieser Trend setzt sich in der Regierungserklärung 1983 weiter fort. Der Anspruch einer aktiven Rolle Österreich für Abrüstung wird dahingehend begründet, dass „ein Staat, der niemanden bedroht, der atomwaffenfrei ist und keine Raketen besitzt, […] mit unbestreitbarem moralischen Gewicht für den weltweiten Abbau von Massenvernichtungswaffen eintreten [kann]." Später heißt es:

> die weltweite Aufrüstung, insbesondere aber das wahnwitzige Atomrüsten, gefährdet das Überleben der Menschheit. Die Rüstung einzudämmen und eine Umkehr einzuleiten, ist nicht nur ein legitimes Anliegen von Friedensbewegungen in Ost und West, sondern die wichtigste Aufgabe verantwortlicher Politiker überhaupt. Österreich wird daher [...] weiterhin international um Rüstungsbeschränkung und Abrüstung bemüht sein. (Sinowatz 1983)

Im Jahr 1988, formulierte der damalige Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ) bei einer Grundsatzrede in Basel den österreichischen Ansatz zu Abrüstung und Rüstungskontrolle im Detail wie folgt:

> Eskalation von Rüstung schafft Misstrauen, und Misstrauen unterhöhlt die bestehende Ordnung. Und ich sehe das als umso dringlichere Aufgabe, je stärker bei den Menschen in allen unseren Staaten das Unbehagen über das angehäufte Zerstörungspotential wächst und sich das Verlangen nach einem Umdenken artikuliert, dem in der politischen Verantwortung Rechnung getragen werden muss. Ein neuer Denkansatz in diesem Bereich ist notwendig. Ich kann mich nämlich manchmal des Eindrucks nicht erwehren, dass die vielen Spezialisten, die in den Abrüstungsverhandlungen mit Zählen und Rechnen und strategischen Planspielen befasst sind, dazu neigen, diese sehr tiefgehende Änderung im breiten öffentlichen Bewusstsein zu übersehen. Die Menschen von heute, und hier vor allem die jungen Menschen, die mit Olof Palmes Begriff der kollektiven Sicherheit und mit Carl Sagans Studien über den nuklearen Winter vertraut sind, die Filme wie „The Day after" oder „War Games" gesehen haben und die noch unter dem unmittelbaren Eindruck der Katastrophe von Tschernobyl stehen, sind nicht mehr bereit, uneingeschränkt zu

> akzeptieren, dass ein Mehr an Rüstung gleichzeitig ein Mehr an Sicherheit bedeutet. [...] wir müssen aus dem Teufelskreis des Rüstungsmechanismus ausbrechen und für einen Sicherheitsbegriff arbeiten, der sich aus einem Miteinander statt Gegeneinander, aus Zusammenarbeit und Verständigung, aus einer Vielzahl von grenzüberschreitenden Kontakten auf so vielen verschiedenen Gebieten wie nur möglich ergibt. (Vranizky 1988)

Diese Erklärung fasst die Entwicklung, die Österreich im Sinne der Formulierung eines Anspruchs einer aktiven Rolle Themenbereich Abrüstung von 1955 bis unmittelbar vor Ende des Kalten Krieges genommen hat, treffend zusammen. Die in der Rede enthaltenen Elemente, nämlich die Forderung nach einem alternativen – kollektiven – Sicherheitsbegriff, das Abstellen auf die Rolle der Zivilgesellschaft und der Fokus auf multilaterale und internationale Zusammenarbeit deuten klar auf die nach dem Ende des Kalten Kriegs von Österreich verfolgte, proaktive und auf dem Begriff der menschlichen Sicherheit aufbauenden Abrüstungspolitik hin. Sobald sich nach dem Kalten Krieg Möglichkeiten für so eine aktive und gestaltende Rolle ergaben, wurde diese von der österreichischen Diplomatie, aufbauend auf dem seit 1955 sukzessive wachsenden außenpolitischen Anspruch, ergriffen.

3 Humanitäre Abrüstung – Eine Nische für Österreichs Außenpolitik

3.1 Die Ausgangslage: Vom Goldenen Zeitalter zur Krise der Multilateralen Abrüstung

Mit dem Ende des Kalten Krieges begann eine kurze und sehr erfolgreiche Phase der multilateralen Abrüstung. Dieser, als „goldenes Zeitalter" (Krepon 2019) bezeichnete Zeitraum im letzten Jahrzehnts des vorigen Jahrhunderts, sah den erfolgreichen Abschluss signifikanter, sowohl bi- wie auch multilateraler, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge. Als Höhepunkte sind die Chemiewaffenkonvention (1992), die Erstreckung der Geltung des Nichtverbreitungsvertrags im Jahr 1995, der Atomteststoppvertrag (CTBT, 1996), der Strategic Arms Reduction Treaty (START, 1991), der Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (CFE, 1990) und der Open Skies Vertrag (OST, 1992) zu nennen.[3] Mit dem Abschluss des Atomteststoppvertrags 1996, der 1997 beginnenden – und bis heute andauernden – Blockade der Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament, CD), den indischen und pakistanischen Nukleartests 1998 und dem Scheitern der Ratifikation des Atomteststoppvertrags im US Senat 1999, war diese vielversprechende Phase jedoch auch schon wieder vorüber.

---

[3] Für eine Aufstellung der relevanten Abrüstungsverträge, siehe United Nations Office for Disarmament Affairs – Disarmament Treaties Database, https://treaties.unoda.org/.

Für Österreich bot sich in dieser Phase nach dem Ende des Kalten Krieges und dem stärkeren Fokus auf multilaterale Prozesse ebenfalls eine neue Situation und die Möglichkeit, sich aktiv in multilateralen Abrüstungsforen einzubringen. Der EU Beitritt 1995 brachte die Teilnahme an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die intensive Koordination im EU Rahmen führte zu einem breiteren Zugang zu Informationen. 1996 wurde Österreich gemeinsam mit 22 anderen Staaten in die Genfer Abrüstungskonferenz aufgenommen, um dieses Forum repräsentativer zu machen und den politischen Realitäten nach dem Ende des Ost-West Konfliktes anzupassen (United Nations 1996). Diese Schritte führten einerseits dazu, den Abrüstungsthemen eine noch größere Aufmerksamkeit zu widmen, um den Notwendigkeiten der EU Mitgliedschaft und der Teilnahme an der Abrüstungskonferenz zu entsprechen. Gleichzeitig bot diese neue Situation Österreich auch die Möglichkeit, in diesem Politikbereich Akzente zu setzen.

Österreichs Mitgliedschaft 1996 in der als „most exclusive club in town" (Mohamed 2006) bezeichneten Genfer Abrüstungskonferenz fiel aber bereits in die Abstiegsphase des oben beschriebenen „goldenen Zeitalters". Seit 1997 war es der Konferenz nicht mehr möglich, sich per Konsens auf ein Arbeitsprogramm zu einigen. Die unterschiedlichen Interessenslagen und Junktimierungen verschiedener Themen zwischen den zentralen Akteuren USA, Russland, China und der Gruppe der Blockfreien Staaten waren zu groß. Diese Paralyse und daraus resultierende Inaktivität der Konferenz hält bis heute an.

Nachdem bei den „großen" Themen der Abrüstungskonferenz (UNIDIR 2011) vor allem im Zusammenhang mit Nuklearwaffen, wie einem Verbot von waffenfähigem spaltbaren Material und der Verhinderung eines Wettrüstens im Weltraum kein Fortschritt und keine Verhandlungen möglich waren, verschob sich der Fokus Österreichs auf konventionelle Waffen und da insbesondere auf ein mögliches Verbot von Antipersonenminen. Dieses Thema und der diplomatische Prozess, der 1997 im Totalverbot von Antipersonenminen, der sogenannten Ottawa Konvention, gipfelte, bot Österreich schließlich die Möglichkeit, in einem multilateralen Abrüstungsverhandlungsprozess erstmals eine führende Rolle einzunehmen.

3.2 Antipersonenminen: Der Ottawa-Prozess als Muster humanitärer Abrüstung

Die dramatischen humanitären Auswirkungen von Antipersonenminen, die auch noch Jahrzehnte nach dem Ende bewaffneter Konflikte viele tausende Opfer fordern, kamen durch den zivilgesellschaftlichen Druck der 1992 gegründete Internationale Kampagne für ein Verbot von Landminen (International Campaign to Ban Landmines, ICBL[4]) ins

[4] http://www.icbl.org/.

Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Mediale Berichterstattung über das menschliche Leid des Einsatzes von Landminen, wie etwa der Besuch von Minenfeldern in Angola durch Prinzessin Diana (Haynes 2019), erhöhten den politischen Druck, dieses Problem durch ein Verbot zu lösen. Die diplomatischen Bemühungen galten zunächst einer Stärkung des bereits existierenden Protokoll II der Konvention über bestimmte konventionelle Waffen, das Landminen und Sprengfallen regelte. Im Rahmen dieser Konvention konnte 1995/96 jedoch, aufgrund des Widerstandes der großen Militärmächte kein Totalverbot verabschiedet werden.

Der österreichische Diplomat Werner Ehrlich hatte während dieser Verhandlungen im April 1996 privat einen Entwurf erarbeitet, wie der Text eines Totalverbots aussehen könnte. Kanada lud im Oktober 1996 an einem Totalverbot interessierte Staaten zu einer Konferenz nach Ottawa ein. Auch dort drohte ein Misserfolg der Konferenz, der jedoch vom kanadischen Außenminister Lloyd Axworthy in letzter Minute verhindert wurde. Er gab die Zielvorgabe aus vor, innerhalb eines Jahres ein Totalverbot zu verhandeln. Österreich wurde auf der Basis des Ehrlich-Entwurfs mit der Ausarbeitung des Konventionstextes als Verhandlungsgrundlage beauftragt. Der in der Folge von Oktober 1996 bis zur erfolgreichen Annahme des Vertrags im Dezember 1997 laufende Verhandlungsprozess wird als „Ottawa-Prozess" bezeichnet.[5]

Österreich war von Beginn dieses Prozesses maßgeblich mitbeteiligt, organisierte im Februar 1997 in Wien die erste Verhandlungskonferenz über den Vertragstext und blieb, insbesondere in der Person des damaligen Leiters der Abrüstungsabteilung im Außenministerium Thomas Hajnoczi, bis zum Abschluss der Verhandlungen ein zentraler Akteur und einer der Ziehväter der Konvention.

Der Ottawa-Prozess ist aus mehreren Gründen von zentraler Bedeutung, um das österreichische Engagement und Profil im Bereich Abrüstung und Rüstungskontrolle der vergangenen drei Jahrzehnte zu verstehen. Zunächst bot der Fokus auf Landminen die Möglichkeit, die Diskussion zur einer Waffengattung in einen verstärkten humanitären Kontext zu stellen. Der Diskurs zur völkerrechtlichen Regelung von Waffengattungen war seit Gründung der Vereinten Nationen in erster Linie die Prärogative der großen Militärmächte. De facto wurden Einigungen zwischen den Großmächten erzielt und danach völkerrechtlich kodifiziert. Der Atomwaffensperrvertrag (NPT, 1970) und die Biologie- und Toxinwaffenkonvention sind hierfür die wichtigsten Beispiele. Militärisch-strategische Überlegungen stehen für diese Akteure im Vordergrund. Die Ottawa-Konvention ist eine Art Gegenmodell. Landminen sind eine Waffengattung, deren militärischer Nutzen von Militärs als hoch betrachtet wurde und die weltweit in großem Masse und zahlreichen Konflikten vor allem auch in Entwicklungsländern eingesetzt wurden. Besonders in diesen Ländern waren die humanitären Auswirkungen besonders gravierend.

[5] Zu Ottawa-Prozess, siehe „Ottawa-Process – AP Mine Ban Convention". https://www.apminebanconvention.org/ottawa-process/overview/

Im Rahmen des Ottawa-Prozesses wurde den Argumenten des militärischen Nutzens, jene der humanitären Konsequenzen dieser Waffen entgegengesetzt. Bei einer direkten Gegenüberstellung und Abwägung des militärischen Nutzens des Einsatzes zum verursachten menschlichen Leid, sind die militärischen Argumente kaum aufrecht zu erhalten. Dies wurde nicht nur sehr effektiv seitens der Zivilgesellschaft und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) ins Treffen geführt. Ebenso wurden diese Argumente von vielen, von Landminen selbst stark betroffenen Staaten gemacht, wie auch von Staaten, die in ihrem außenpolitischen Selbstverständnis besonders für die Stärkung des Völkerrechts, für humanitäre und menschenrechtliche Prinzipien und generell für einen multilateralen Ansatz zur Lösung globaler Themen eintreten.[6] Österreich fällt in diese Kategorie.[7]

Im Ergebnis führte der Ottawa-Prozess daher zu einer breiten Koalition von Staaten aus von Minen stark betroffenen Regionen in Afrika, Asien und Lateinamerika. Zentrale Akteure dieser Regionen waren etwa Südafrika, Mosambik, Philippinen, Thailand und Mexiko. Diese Staaten kooperierten eng mit Österreich, Belgien, Irland, Norwegen, Kanada, Niederlande und der Schweiz. Diese Gruppe von „like-minded" Staaten konstituierte sich als sogenannte Kerngruppe und koordinierte sich eng zur Erreichung des gemeinsamen Ziels einer Verbotskonvention. Die Kerngruppe operierte auch in engster Abstimmung mit der *International Campaign to Ban Landmines* und dem IKRK. Diese Form der Kooperation – Kerngruppe gleichgesinnter Staaten (in unterschiedlichen Konstellationen) mit Zivilgesellschaft und IKRK – ist eine Schablone, die seither – und jeweils mit zentraler Beteiligung Österreichs – in mehreren multilateralen Verhandlungsprozessen erfolgreich umgesetzt wurde.

Gerade die Partnerschaft zwischen Nichtregierungsorganisationen und Staaten ist auch ein besonderes Merkmal dieses Ansatzes. Erstere tragen eine effektive öffentliche Kommunikation bei, die von Expertise „aus dem Feld", etwa durch Minenräumorganisationen und dem Fokus auf die Opfer begleitet wird und zur Profilierung des Themas und öffentlicher Aufmerksamkeit und letztlich zu erhöhtem politischen Druck für ein Verbot dieser Waffengattung führt. Zweitere etablieren und bearbeiten diese Themen in den jeweiligen multilateralen Foren durch diverse Initiativen, wie Konferenzen, gemeinsame Erklärungen, Studien etc. und stellen gleichzeitig finanzielle Unterstützung für Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung, um das Thema weiter zu betreiben.

Ein weiterer innovativer Aspekt des Ottawa-Prozesses ist der Normsetzungsansatz, der bewusst in Kauf nimmt, dass nicht alle Staaten an Verhandlungen teilnehmen. Die

[6] Für eine detaillierte Aufstellung des weltweitenhumanitären Minenproblems und den von Staaten, NGOs und dem IKRK vertretenen Positionen, siehe International Campaign to Ban Landmines. „Landmine Monitor". http://www.icbl.org/en-gb/resources/landmine-monitor.aspx.

[7] Der damalige Außenminister Wolfgang Schüssel (ÖVP) beschreibt dies in seinen Memoiren wie folgt: „Wir nannten uns als Gegenstück zu den 'G8' die 'H8'" (Schüssel 2020, 78).

bei multilateralen Verhandlungen übliche Konsensfindung in Richtung eines kleinsten gemeinsamen Nenners, ist mit dem Anspruch, ein akutes humanitäres Problem lösen zu wollen, kaum vereinbar. Die oben erwähnten Verhandlungen zum Protokoll II der Konvention über bestimmte konventionelle Waffen wurde daher sowohl von der Kerngruppe, wie auch der Zivilgesellschaft als inadäquat beurteilt. Die humanitäre Argumentation, die im Rahmen des Ottawa-Prozesses entwickelt wurde, führt daher letztlich zu dem Schluss, dass eine starke Norm – also ein klares rechtliches Verbot – das Ziel sein muss. Normsetzung wird damit präferenziert gegenüber universeller Geltung. Der normative Ansatz des Setzens eines hohen völkerrechtlichen Standards soll daher im Zusammenspiel mit öffentlichem Druck mittel- bis langfristig zu Politikänderung auch von jenen Staaten führen, die sich zunächst nicht an den Verträgen beteiligen. Diese Grundüberlegung erläuterte der österreichische Botschafter in Genf, Harald Kreid 1996 treffend, wie folgt:

> We believe, however, in the importance of establishing a universal norm by means of a lawmaking treaty and we are confident that this treaty will meet with general adherence in due course. This is not the first time in the history of international law that a group of countries decides to go ahead with an agreement, which subsequently gains universal validity. Such has been the case with regard to The Hague Conventions as far as humanitarian law is concerned. But there are also examples in the field of disarmament, such as the Partial Test Ban Treaty, where an initiative taken by a few countries was later endorsed by many others (Kreid 1996).

Ein weiterer Aspekt dieses Ansatzes ist auch, dass das Erreichen einer ambitionierten Verbotsnorm in den traditionellen multilateralen Foren, in welchen Ergebnisse nur auf der Basis von Konsens aller Staaten möglich sind, de facto nicht erzielt werden konnte. Die Ottawa-Konvention wurde daher in einem Verhandlungsprozess außerhalb der Vereinten Nationen, durch von Kerngruppenstaaten organisierte Konferenzen, vorangetrieben. Erst nach Annahme der Konvention wurde diese quasi wieder in den Rahmen der Vereinten Nationen „zurückgeführt“, indem der/die VN Generalsekretär*in als Depositar*in der Konvention festgelegt wurde und diese durch alljährliche Resolutionen der VN Generalversammlung unterstützt wird. In den Verhandlungen für die Konvention waren Mehrheitsabstimmungen daher grundsätzlich möglich. Die Staaten mit großen Minenbeständen, wie etwa die USA, China, Russland und Indien, nahmen nicht an den Verhandlungen teil. Zentraler Grund dafür war eben die Furcht, überstimmt zu werden und in weiterer Folge die Kontrolle über den multilateralen Prozess zu verlieren. Da aber alle an den Verhandlungen teilnehmenden Staaten, insbesondere die vom humanitären Minenproblem am stärksten betroffenen, dem Ziel eines Totalverbots verpflichtet waren, konnte die Konvention letztlich im Konsens angenommen werden.

Vor dem Hintergrund der sich sonst verschlechternden Perspektiven in multilateralen Abrüstungsprozessen, insbesondere die der missbräuchlichen Anwendung des Konsensprinzips geschuldete Blockade der Genfer Abrüstungskonferenz, erschien der Ottawa-Prozess dem Multilateralismus verpflichteten Staaten wie Österreich, als idealtypischer multilateraler Abrüstungsvertrag (Kmentt 2008).

Die speziellen Charakteristika des Ottawa-Prozesses lassen sich daher wie folgt zusammenfassen: a) die humanitäre Argumentation und Dringlichkeit wird dem Argument des militärischen Nutzens effektiv entgegengestellt, b) es erfolgt eine enge Kooperation und Abstimmung einer regionalübergreifenden Kerngruppe von „like-minded“ Staaten gemeinsam mit Nichtregierungsorganisation (NROs/NGOs) und der Rotkreuzbewegung, c) der Fokus liegt auf der Etablierung einer starken Norm und Präferenzierung dieses Ansatzes gegenüber universeller Geltung und d) es existiert eine Bereitschaft, diesen Prozess außerhalb der etablierten Konsens-basierten Foren zu verfolgen. Diese Elemente können als Muster für den humanitären Abrüstungsansatz betrachtet werden. Österreich hat diesen Ansatz im Ottawa-Prozess mit anderen gleichgesinnten Staaten maßgeblich mitentwickelt und in der Folge auf andere Aspekte der Abrüstungs- und Rüstungskontrollagenda ausgeweitet. Während andere multilaterale Foren und Verhandlungsprozesse aufgrund der Gegensätze der großen Militärmächte fast gänzlich blockiert blieben, wurde der humanitäre Abrüstungsansatz damit als erfolgversprechendes Alternativmodell positioniert. Als einer der Vorreiter*innen der humanitären Abrüstung ist das Profil Österreichs in diesem Themenbereich insbesondere durch die folgenden Verhandlungsprozesse zum Verbot von Streumunition (2009) und dem 2017 verhandelten und 2021 in Kraft getretenen Nuklearwaffen Verbotsvertrag sukzessive gestiegen.

Die Ottawa Konvention gilt auch als die zentrale Erfolgsgeschichte des humanitären Abrüstungsansatzes. Tatsächlich hat die Ottawa-Norm zu einer weitgehenden Verhaltensänderung beim Einsatz von Antipersonenminen geführt, die über den Kreis der Vertragsstaaten hinausgeht. Die Zahl der Opfer ist gesunken, weite Landstriche konnten von Minen geräumt werden und Minenbestände wurden in großem Ausmaß zerstört. Trotz des Einsatzes von Minen in Konfliktgebieten, wie etwas Libyen und Syrien, kann der Normsetzungsaspekt der Konvention als sehr erfolgreich betrachtet werden.[8]

Auch Österreich hat sich im Rahmen der Ottawa-Konvention mit im Vergleich zu den großen Geberländern relativ bescheidenen, aber für Österreich durchaus beträchtlichen finanziellen Beiträgen an Minenräumung und Minenopferhilfe beteiligt (BMEIA 2021). Die weiterführende aktive Rolle im Rahmen der Konvention zeigt sich auch, dass Österreich mit Wolfgang Petritsch den Vorsitz bei der 1. Überprüfungskonferenz der Konvention 2004 und durch Thomas Hajnoczi den Vorsitz des 16. Vertragsstaatentreffens 2017 innehatte und in den Jahren seit Inkrafttreten zahlreiche inhaltliche Komitees der Konvention leitete.

[8] Siehe Landmine Monitor unter http://www.the-monitor.org/.

3.3 Streumunition: Der Oslo-Prozess

Dem humanitären Minenproblem sehr ähnlich, wurde mit Beginn der 2000er-Jahre auch verstärkt Aufmerksamkeit auf das Thema Streumunition gelegt. Diese Waffen wurden vielleicht nicht so breit verwendet wie Antipersonenminen, dennoch war das große humanitäre Problem eminent. Dieses entsteht im Unterschied zu Minen nicht durch das absichtliche Verlegen der Waffen, sondern durch einen sehr hohen Prozentsatz von Blindgängern, die nach dem Einsatz nicht-explodiert, aber über viele Jahre scharf und hochgefährlich zurückbleiben.[9]

Der Prozess, der 2009 in der sogenannten Oslo-Konvention (Cluster Munitions Convention) mündete, folgte weitgehend der erprobten „Ottawa-Schablone". Zunächst gab es erfolglose Versuche, dieses Problem in der Konvention über bestimmte konventionelle Waffen zu lösen. Dort konnte jedoch nur ein Protokoll erzielt werden, das mit der explosiven Kriegsrückständen befasste und Aspekte der Räumung und Opferhilfe behandelte.[10] Der präventive Aspekt, im Sinne eines Verbots, konnte trotz der effektiven Thematisierung durch in der Cluster Munitions Coalition[11] organisierten NROs und des IKRK, nicht erreicht werden.

Auf Einladung Norwegens, unterzeichneten im Februar 2007 46 Staaten eine politische Erklärung und verpflichteten sich, 2008 ein völkerrechtliches Instrument zu erarbeiten, um den Einsatz, die Herstellung, die Weitergabe und die Lagerung von Streumunition, aus humanitären Erwägungen zu verbieten. Wieder etablierte sich eine Kerngruppe, der neben Norwegen und Österreich auch der Heilige Stuhl, Neuseeland, Irland, Mexiko und Peru angehörten. Nach vier Verhandlungskonferenzen, von denen eine im Dezember 2007 in Wien stattfand, konnte die diplomatische Konferenz von Dublin im Mai 2008 die Oslo-Konvention verabschieden, die 2009 in Kraft trat (Borrie 2009).

Zentrale diplomatische Akteur*innen auf österreichischer Seite in diesem Prozess, waren neben dem Leiter der Abrüstungsabteilung Alexander Marschik, auch Wolfgang Petritsch, Christian Strohal, Markus Reiterer und Monika Fröhler. Wiederum konnte mit starker österreichischer Handschrift mittels der humanitären Argumentation und einer effektiven Kooperation zwischen progressiven Staaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren ein Normsetzung-Ansatz, ein multilateraler Verhandlungsprozess und letztlich ein völkerrechtlicher Vertrag erzielt werden. Außenministerin Ursula Plassnik (ÖVP) kommentierte diesen auch österreichischen Erfolg 2008 mit einer Presseaussendung wie folgt: „Die Streumunitionskonferenz in Dublin zeigt, dass auch kleinere und mittlere Staaten mit Entschlossenheit und Konsequenz internationale Erfolge erzielen können" (BMEIA 2008).

---

[9] Siehe ebenfalls Landmine Monitor unter http://www.the-monitor.org/.

[10] Protokoll 5 der Konvention über bestimmte konventionelle Waffen. https://treaties.unoda.org/t/ccwc_p5.

[11] Cluster Munitions Coalition. Siehe www.stopclustermunitions.org.

Der Normsetzungsansatz des hohen humanitären Standards der Oslo-Konvention, sah sich 2011 mit einer großen Herausforderung konfrontiert. Auf Betreiben der USA, wurde in der Konvention über bestimmte konventionelle Waffen (Convention on Certain Conventional Weapons, CCW) ein neuer Anlauf für ein Protokoll unternommen, das Einschränkungen beim Einsatz von Streumunition zum Ziel hatte. Für Staaten, wie Österreich, die der Oslo-Konvention verpflichtet waren, brachte dies ein großes Problem, nämlich potentiell einem völkerrechtlichen Instrument zustimmen zu müssen, welches unter dem hohen normativen Standard der Oslo-Konvention lag, das allerdings von den großen Militärmächten potentiell unterstützt worden wäre. Die Annahme dieses Protokolls hätte ein Akzeptieren einer Abschwächung des hohen humanitär völkerrechtlichen Standards der Oslo-Konvention bedeutet. Angeführt, von Norwegen, Mexiko und Österreich, widersetzten sich die Vertragsstaaten der Oslo-Konvention diesem Versuch und blockierten die Annahme dieses Protokolls (Zughni o.D).

Diese Episode ist symptomatisch für die die steigende Divergenz innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft im Abrüstungsbereich. Progressive Staaten, wie jene der jeweiligen Kerngruppen mit österreichischer Beteiligung, waren nicht länger bereit, den von den großen Militärmächten traditionell verfolgten minimalistischen Ansatz eines kleinsten gemeinsamen Nenners zu akzeptieren. Sie sahen sich selbst als Akteure, die durch regionalübergreifende Kooperation im Zusammenspiel mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, eine humanitäre und multilaterale Agenda vorantreiben konnten. Die großen Militärmächte waren gleichzeitig nicht bis kaum bereit, sich auf diese Argumente einzulassen und ihren Ansatz der multilateralen Kodifikation eines auf der Basis von Konsens erzielten kleinsten gemeinsamen Nenners zu überdenken.

Diese Dynamik war auch charakteristisch für jenen humanitären Abrüstungsprozess, in dem sich Österreich wohl am prominentesten exponierte und eine internationale Führungsrolle übernehmen konnte: die sogenannte humanitäre Initiative zu Nuklearwaffen und den daraus resultierenden Nuklearwaffen Verbotsvertrag 2017.

3.4 Nuklearwaffen: Der Verbotsvertrag

Österreich hat sich, wie oben ausgeführt, immer für nukleare Abrüstung eingesetzt, alle relevanten völkerrechtlichen Verträge unterstützt und ratifiziert und sich in diversen Konstellationen an Initiativen für Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung beteiligt. Nach 15 Jahren Blockade der Genfer Abrüstungskonferenz und offensichtlich geringer Bereitschaft der Nuklearmächte, ihre gegebenen Abrüstungszusagen umzusetzen, beteiligte sich Österreich 2010/11 an einer Initiative, den erprobten humanitären Abrüstungsansatz auch auf das Thema Nuklearwaffen anzuwenden.

Zunächst unter Führung Norwegens, wurden die humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffen thematisiert. Dabei ging es um eine Änderung des Diskurses über Nuklearwaffen, weg von einer abstrakten Diskussion, die auf der Annahme beruht, dass diese Waffen wegen die angeblichen Stabilität der nuklearen Abschreckung nicht zum Einsatz

kommen, hin zu einer konkreten Beurteilung, was tatsächlich passiert, falls es eben doch zu einem Einsatz kommt, im Falle eines Konflikts oder durch jede Form von Unfalls.

Kern der Argumentation ist, dass die Auswirkungen von Nuklearwaffen deutlich größer sind, als dies bislang bekannt war. Die Auswirkungen wären global und gravierend und es gäbe keine adäquaten Kapazitäten, um humanitäre Hilfe leisten zu können. Ebenso sind die Risiken, dass etwas passiert, entweder durch Intention, oder durch Fehlkalkulation, Eskalation oder durch menschliche oder technische Fehler beträchtlich. Anhand dieser Erkenntnisse muss eine Überprüfung des und Abkehr vom Glauben an Sicherheit und Stabilität auf der Basis von Nuklearwaffen und der nuklearen Abschreckung erfolgen. Norwegen organisierte im März 2013 dazu eine Konferenz über die humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffen, denen im Februar 2014 eine in Mexiko und im Dezember 2014 eine von Österreich organisierte Konferenz in Wien folgten.

Dieser humanitäre Fokus auf das Nuklearwaffenthema erzielte enorme Resonanz. Vor dem Hintergrund der Frustration über den stagnierenden Fortschritt bei der nuklearen Abrüstung, der von Nuklearwaffenstaaten praktizierten Doppelmoral bei diesem Thema und der realen und wachsenden nuklearen Gefahr für die gesamte Menschheit, wuchs die Zahl der Staaten, die diese Initiative aktiv unterstützen rasch an. Dies zeigte sich insbesondere bei der Wiener Konferenz 2014 und in der Folge. Österreich beschloss die Wiener Konferenz mit einem nationalen Aufruf – dem „Austrian Pledge“[12], dass es erforderlich ist, die rechtliche Lücke für ein Verbot dieser Waffen zu schließen. Österreich rief alle interessierten Akteure zur Kooperation auf, Nuklearwaffen aufgrund der humanitären Auswirkungen und Risiken von Nuklearwaffen zu stigmatisieren, zu verbieten und zu eliminieren.

Dieser „Austrian Pledge“ kristallisierte sich als eine der signifikantesten außenpolitischen Initiativen Österreichs heraus. Innerhalb weniger Monate unterstützen mehr als 100 Staaten formell den österreichischen Aufruf, der wegen dieser internationalen Resonanz im Mai 2015 in „Humanitarian Pledge“ umbenannt wurde. Bis Herbst 2016, erreichte die Zahl der Unterstützer 135 Staaten. Flankiert wurde dies durch eine regionalübergreifende Erklärung zu den humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffen, die 2015 von Österreich koordiniert wurde und die bei der Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrags von 159 Staaten unterstützt wurde. Es war dies die größte Zahl an Unterstützern für ein thematisches regionalübergreifendes Statement in der Geschichte der Vereinten Nationen.[13]

---

[12] Austrian Pledge, präsentiert am 09.12. 2014 durch Generalsekretär Michael Linhart bei der Wiener Konferenz zu den humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffen. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abruestung/HINW14/HINW14_Austrian_Pledge.pdf.

[13] Joint Statement on the Humanitarian Consequences of Nuclear Weapons. Gehalten von Außenminister Kurz am 28.05. 2015 im Namen von 159 Staaten bi der 2015 Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages. 28April_AustriaHumanitarian.pdf (reachingcriticalwill.org).

Der „Humanitarian Pledge“ war der Katalysator für den Verhandlungsbeginn der Nuklearwaffen Verbotsvertrags (TPNW). Wiederum etablierte sich eine Kerngruppe, diesmal zunächst bestehend aus Österreich, Irland, Mexiko, Südafrika, Nigeria, später erweitert um Neuseeland, Thailand, Indonesien, Brasilien, Costa Rica, die eng mit der *International Campaign for the Abolition of Nuclear Weapons* (ICAN) und dem IKRK zusammenarbeitete. Gegen den vehementen Widerstand der Nuklearwaffenstaaten wurde 2016 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution durchgesetzt, die 2017 zu einem Verhandlungsmandat führte. Das Resultat der Verhandlungen war die Annahme des TPNW am 22. Juli 2017 durch 122 Staaten (Kmentt 2021).

Österreich spielte eine zentrale Rolle in der Genesis des Vertrags und in den Verhandlungen. Wie bei den oben angeführten Prozessen war auch hier eine kleine Gruppe von Diplomat*innen aktiv. Neben dem Autor, sind insbesondere Thomas Hajnoczi, Caroline Wörgötter, George-Willhelm Gallhofer, Robert Gerschner, Ronald Sturm und Susanne Hammer zu nennen, die diesen Prozess federführend vorangetrieben haben. In Anerkennung der österreichischen Rolle wurde der Autor dieses Beitrags auch als Vorsitz des 1. Vertragsstaatentreffens der Konvention im Juni 2022 bestellt.

Der TPNW wird von den Nuklearwaffenstaaten abgelehnt (z.b. UK Mission to UN in New York 2018) und sogar aktiv bekämpft, etwa indem beträchtlicher Druck auf Staaten ausgeübt wird, dem Vertrag nicht beizutreten. Weder ist von Nuklearwaffenstaaten eine Bereitschaft erkennbar, eine Abkehr von Nuklearwaffen als Fundament des Sicherheitsverständnisses auch nur einzuleiten oder sich mit den Erkenntnissen zu den humanitären Konsequenzen, auf denen der TPNW basiert, auseinanderzusetzen. Gleichzeitig ist aber auch der Prozess, der zum TPNW geführt hat und den die Nuklearwaffenstaaten nicht aufzuhalten in der Lage waren, ein zentraler Stein des Anstoßes. Multilaterale Prozesse zum Thema Nuklearwaffen waren seit jeher von den großen Militärmächten dominiert und kontrolliert. Nicht zuletzt durch das strikte Bestehen auf das Konsensprinzip können ungewollte Ergebnisse und Initiativen gestoppt werden. Die Genfer Abrüstungskonferenz oder der NPT sind hierfür exemplarisch.

Der TPNW Verhandlungsprozess wurde jedoch per Abstimmung durch eine Resolution der Generalversammlung, dem zentralen demokratischen Organ der Vereinten Nationen, auf Schiene gebracht (United Nations 2017). Dieser Kontrollverlust über den Nukleardiskurs ist für die Nuklearwaffenstaaten wohl das zentrale Problem. Durch den TPNW kann nunmehr von der internationalen Staatengemeinschaft klar der Legitimitätsverlust des nuklearen Status quo und die Forderung nach einer Abkehr von nuklearer Abschreckung und der daraus resultierenden Bedrohung für den gesamten Planeten zum Ausdruck gebracht werden. Jede zusätzliche Ratifikation unterstreicht die Forderung der klaren Mehrheit der Staaten nach einem demokratischeren und breiteren Diskurs zu Nuklearwaffen und einer glaubwürdigen Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung. Die bislang an den Tag gelegte vehemente Opposition der Nuklearwaffenstaaten zum TPNW zeigt das transformative Potenzial des Vertrags und

seiner humanitären Argumente und wie sehr diese Staaten den Verlust der Legitimität ihrer Nuklearpolitik und die Kraft der völkerrechtlichen Normsetzung fürchten.

Trotz dieser Widerstände ist der TPNW am 22.01.2021 nach der Ratifikation des 50. Staates völkerrechtlich in Kraft getreten und hat damit bereits einen wesentlichen Beitrag geleistet, die internationale Diskussion zu Nuklearwaffen zu dynamisieren und zu beeinflussen. Dass die humanitär-basierte Normsetzung gerade bei Nuklearwaffen auf der einen Seite besonders evident ist, auf der anderen Seite aber einen langfristigen diskursiven Ansatz erfordern wird, ist den Vertragsstaaten des TPNW und auch Österreich natürlich bewusst. Angesichts der steigenden geopolitischen Spannungen, den nuklearen Wiederaufrüstungstendenzen und den drohenden multiplen Rüstungsspiralen, ist dies aber dringender denn je (Mecklin 2021). Gemäß der traditionellen Position Österreichs zu Nuklearwaffen, wurde der Nuklearwaffen-Verbotsvertrag am 21.03.2018 einstimmig vom österreichischen Nationalrat ratifiziert.[14]

3.5 Rolle Österreichs in der Abrüstungs- Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik in der Europäischen Union

Österreichs gehört zu den in der EU sehr aktiven Mitgliedstaaten in diesem Themenbereich und unterstützt eine starke EU Positionierung in allen Aspekten. Bei fast allen Themen sind Einigung und Konsensfindung innerhalb der EU auch möglich, wodurch die gemeinsame Position stärkeres Gewicht erhält. Eine markante Ausnahme ist Bereich der nuklearen Abrüstung. Die EU hat in diesem Bereich aus österreichischer Perspektive leider eine relative geringe Glaubwürdigkeit und vertritt wegen der teilweise stark gegensätzlichen Positionen wenig ambitiöse Positionen. Diese Divergenzen sind durch den TPNW-Prozess noch deutlicher geworden. Die EU hat mit Frankreich wohl den Nuklearwaffenstaat als Mitglied, in dem nukleare Bewaffnung und das Vertrauen in nukleare Abschreckung fast so etwas wie ein Staatsdogma darstellen (z.b. Macron 2021). Der TPNW wird daher in Paris besonders kritisch gesehen und aktiv bekämpft. Zum einen steht er doch aus dortiger Perspektive nicht nur im Widerspruch zum französischen nationalen Interesse, sondern auch mit dem militärischen Führungsanspruch Frankreichs innerhalb der EU.

Auch die der NATO angehören EU Mitgliedstaaten, sind durch die aktuelle NATO Doktrin als „nukleare Allianz" auf eine den TPNW ablehnende Position festgelegt (NATO 2021). Diese Gegensätze haben sich mit dem TPNW während der Ära Trump verstärkt. Die Befürchtung, dass es eine Abwendung der USA von der NATO und der europäischen Verteidigung geben könnte, hat vor dem Hintergrund vor allem der aggressiven Politik Russlands zu einem stärkeren Zusammenrücken der europäischen

[14] Vertrag über das Verbot von Kernwaffen (BGBL 186/2020) https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00009/index.shtml.

NATO Mitgliedstaaten unter dem US-Nuklearschirm geführt. Die Bereitschaft, aktive Maßnahmen zur nuklearen Abrüstung zu setzen bzw. anzudenken hat darunter stark gelitten.[15]

4 Initiativen jenseits der humanitären Abrüstung

Wenn auch die zentralen Initiativen Österreichs der letzten 30 Jahren im Bereich der humanitären Abrüstung zu finden sind, hat Österreich eine Reihe von anderen Schritten und Maßnahmen gesetzt, um das multilaterale Abrüstungs- Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsregimes zu stärken, die hier nicht unerwähnt bleiben sollen.

Zunächst war Österreich seiner Tradition entsprechend bemüht, Wien als Ort der Diplomatie in diesen Themenbereich zu stärken. Erfolgreich war Österreich 1996 bei der Ansiedelung der Atomteststoppbehörde (CTBTO) in Wien, dem Sekretariat für das Wassenaar Abkommen für Exportkontrollen von konventionellen Waffen und doppelverwendungsfähigen Gütern und Technologien (1996). Weiters fungiert das Außenministerium als Sekretariat des Haager Kodex gegen die Verbreitung ballistischer Raketen (2002) und war Gastgeber der Iran Nuklearverhandlungen, die 2015 zum *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) führten. Zudem wurde auf Initiative des Außenministeriums in Kooperation mit dem James Martin Center for Proliferation Studies (CNS) 2011 der Think Tank *Vienna Centre for Disarmament and Non-Proliferation* (VCDNP) gegründet und ebenfalls 2011 ein Liaisons Büro des *United Nations Office for Disarmament Affairs* nach Wien geholt. Nicht erfolgreich war Österreich hingegen mit der Ansiedelung der Organisation für das Verbot chemischer Waffen, das 1993 in Den Haag etabliert wurde und dem Sekretariat des Waffenhandelsvertrags, das 2015 nach Genf ging.

2005 wurde eine wichtige Änderung des Übereinkommens über den physischen Schutz von Kernmaterial (CPPNM) angenommen, die weitgehend auf einen österreichischen Textvorschlag basierte, der von Österreich im Namen von 24 anderen Staaten eingebracht wurde. Dieses wichtige Instrument für nukleare Sicherheit und zur Verhinderung der Proliferation trat 2016 in Kraft (BMEIA 2005).

Von großer Bedeutung war auch die Rolle von Alexander Marschik, der 2010 als Vorsitzender des Abrüstungskomitees bei der Überprüfungskonferenz des NPT erfolgreich den Abrüstungsaktionsplan 2010 verhandelte.[16] Dieser Aktionsplan ist nach wie vor das zentrale Referenzdokument für die Abrüstungsverpflichtungen im NPT, bei deren Umsetzung es allerdings kaum Fortschritte gegeben hat.

[15] Für die TPNW Kritik siehe Hill (2021). Eine detaillierte Entgegnung siehe Kmentt (2021, 155 ff.).

[16] Schlussdokument der 2010 Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags. (NPT/CONF.2010/50 (Vol.I) https://undocs.org/NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I).

Seit 2015 setzt sich Österreich für einen stärkeren Fokus auf die zunehmende Urbanisierung von bewaffneten Konflikten und für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts bei der Verwendung von Explosivwaffen in dicht besiedelten Gebieten ein. Insbesondere die zivilen Opfer der Konflikte in Syrien, Jemen und jüngst in der Ukraine haben die Dringlichkeit dieses Themas dramatisch unterstrichen. Ziel ist die Annahme einer politischen Erklärung, die dem Problem größere Aufmerksamkeit verschafft und die strikte Einhaltung der humanitär-völkerrechtlichen Prinzipien hervorstreicht. Dazu war Österreich Gastgeber von zwei internationalen Konferenzen in 2015 und 2019 (BMEIA o.D.). Die Annahme der politischen Erklärung ist für die 2. Hälfte 2022 vorgesehen.

Das Thema, dem Österreich in den kommenden Jahren neben der nuklearen Abrüstung die größte Aufmerksamkeit schenken wird, ist die Frage der zunehmenden Autonomie von Waffensystemen. Ganz konkret geht es um die Auswirkungen, der Anwendung künstlicher Intelligenz in Waffensystemen und deren Auswirkung auf bewaffnete Konflikte der Zukunft. Die technische Entwicklung geht in eine Richtung, dass die Entscheidung über den letalen Einsatz von Waffen auf der Basis von vorprogrammierten Algorithmen getroffen werden könnte.[17] Österreich setzt sich auch hier mit einer Gruppe von gleichgesinnten Staaten, dem IKRK und Nichtregierungsorganisationen dafür ein, dass die sicherheitspolitischen, aber vor allem humanitär-völkerrechtlichen und moralisch-ethischen Aspekte dieser Entwicklung dringender internationaler Aufmerksamkeit bedürfen. Der Erhalt eines Mindestmaßes menschlicher Kontrolle ist da das erklärte Ziel und Österreich setzt sich, etwa durch eine im September 2021 organisierte Expert*innenkonferenz[18], für ein Verbot von autonomen Waffen ohne menschliche Kontrolle ein. Inwieweit, dieses Thema zu einer Neuauflage des Normsetzungsansatzes der humanitären Abrüstung führen wird, ist zum Zeitpunkt des Schreibens dieses Kapitels eine offene Frage.

5 Schlussfolgerung: nationaler Konsens eine aktive außenpolitische Nische

Das in den vergangenen drei Jahrzehnten stetig steigende Profil Österreichs in den multilateralen Abrüstungsdiskussionen und die erfolgreiche Umsetzung oben ausgeführten Initiativen fand vor dem Hintergrund eines weitgehenden innenpolitischen Konsenses zu diesen Themen statt. Dieser Konsens spannt sich über mehrere Jahrzehnte. Es lässt sich eine inhaltliche Kontinuität feststellen von der Neudefinition der Außenpolitik nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit 1955 als Brückenbauer und als Verfechter einer aktiven Neutralitätspolitik, das einen Beitrag zur Entspannungspolitik leisten wollte,

[17] Siehe z. B. International Campaign to Ban Killer-Robots. https://www.stopkillerrobots.org/.

[18] Siehe "Safeguarding Human Control over Autonomous Weapons Systems". Konferenz vom 15. – 16. September 2021. https://eventmaker.at/bmeia/laws_conference_2021/.

und das die Stärkung des Völkerrechts und Schaffung internationaler Organisationen als wichtigen Bestandteil seiner Außen- und Sicherheitspolitik verstand. Der Bogen spannt sich weiter von der aktiven Rolle Österreichs im KSZE-Prozess in den 1970er-Jahren, bis zum Ende des Kalten Krieges und den sich danach öffnenden Möglichkeiten, eine noch proaktivere Rolle zu suchen.

Unterschiedliche Regierungskoalitionen hatten kaum materielle Auswirkungen auf diesen Politikbereich im Sinne einer Änderung der proaktiven Ausrichtung. Der nationale Konsens lässt sich auch durch entsprechende Debatten und Entschliessungsanträge im Nationalrat nachvollziehen, die traditionell von allen Parteien unterstützt werden. Die Politikvorgaben, etwa in Regierungsprogrammen, formulieren dabei weniger ganz konkrete Abrüstungsprojekte oder -initiativen, sondern sind die Vorgabe einer allgemeinen, progressiven Stoßrichtung.

Diese Rahmenbedingungen und der nationale Konsens in Österreich haben es Expert*innen und Diplomat*innen ermöglicht, relativ unabhängig und besonders proaktiv in multilateralen Prozessen auftreten zu können und Möglichkeiten für konkrete Initiativen zu identifizieren. Vor allem die Initiativen im Bereich der humanitären Abrüstung waren zunächst nicht konkret als politischer Auftrag vorgegeben, sondern wurden in der Form transnationaler und transgouvernmentaler Netzwerke (Eilstrup-Sangiovanni 2016; Slaughter und Hale 2010; Raustiala 2002) in Abstimmung mit gleichgesinnten Staaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Expertenebene entwickelt und aufbereitet. Seitens der Politik wurden diese Initiativen dann als Möglichkeit einer konkreten Umsetzung der allgemeinen progressiven Politikvorgabe und des nationalen Konsenses zu diesen Themen angenommen und unterstützt.

Dies war etwa bei der Ottawa-Konvention der Fall, wo die Tatsache, dass Österreich durch die Initiative von Diplomat*innen in einer Kerngruppe von progressiven Staaten an einem durch zivilgesellschaftlichen Druck sehr gut kommunizierten humanitären Thema positioniert war, von der Politik rasch als ausgezeichnete Möglichkeit für eine progressive außenpolitische Rolle erkannt und unterstützt wurde. Beim Nuklearwaffen-Verbotsvertrag war dies ähnlich. Der Prozess wurde auf Expertenebene entwickelt und in der Folge boten die Wiener Konferenz zu den humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffen, der Austrian Pledge und etwa das Halten eines regionalübergreifenden Statements 2015 im Namen von 159 Staaten durch den damaligen Außenminister Kurz (ÖVP), Gelegenheiten, außenpolitisches Profil zu zeigen, das innenpolitisch mit weitgehend uneingeschränkter Zustimmung rechnen konnte.

Die Kehrseite des nationalen Konsenses ist vielleicht der Mangel eines ausgeprägt intensiven politischen Diskurses zu diesen Themen, wie generell zu Fragen der internationalen Sicherheit. Während sich Österreich den Themenbereich der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung daher sukzessive als Nischenthema für eine sehr aktive Außenpolitik erschlossen hat und auch international als „disarmament champion" (Maitre und Lévy 2019) wahrgenommen wird, ist dies der breiten österreichischen Öffentlichkeit relativ wenig bekannt. Eine breitere politische Auseinandersetzung mit

diesen Fragen wäre daher zu wünschen und würde die Effektivität und Glaubwürdigkeit des österreichischen internationalen Engagements weiter erhöhen.

Weiterführende Literatur

Williams, Jody und Steve Goose, Hrsg, 2008. *Banning Landmines: Disarmament Citizen Diplomacy and Human Security*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Dieser Sammelband zeichnet die Entwicklung des Paradigmas der menschlichen Sicherheit seine Auswirkungen auf das Landminenverbot nach. Er thematisiert auch die Rolle Österreichs.

Kmentt, Alexander. 2021. *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: How it was achieved and why it matters*. London; New York, NY: Routledge. www.treaty-prohibiting-nuclear-weapons.com

Diese Studie zeichnet die Entstehungsgeschichte des Vertrages über das Verbot von Nuklearwaffen nach.

Borrie, John und Randin, Vanessa Martin, Hrsg. 2006. *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*. UNIDIR (2006/8). New York, NY; Genf: United Nations Publications. https://unidir.org/files/publications/pdfs/disarmament-as-humanitarian-action-from-perspective-to-practice-288.pdf

Caughley, Tim und Borrie, John, Hrsg. 2013. *Viewing Nuclear Weapons through a Humanitarian Lens*. UNIDIR (20013/4). New York, NY; Genf: United Nations Publications. https://www.unidir.org/publication/viewing-nuclear-weapons-through-humanitarian-lens.

Im Vergleich zur nationalen Sicherheit ändert die humanitäre Perspektive die normativen Parameter von Abrüstung grundlegend. Diese Studien zeigen, wie sich die humanitäre Perspektive entwickelt hat und gehen dabei auch auf die Rolle Österreichs in dieser Entwicklung ein.

Literatur

BMEIA. 2005. „Österreichische Initiative zur Erhöhung des Schutzes von Kernmaterial angenommen". *Presseaussendung des Außenministeriums*. https://www.bmeia.gv.at/ministerium/presse/aktuelles/2005/oesterreichische-initiative-zur-erhoehung-des-schutzes-von-kernmaterial-angenommen/.

BMEIA. 2008. „Plassnik zum Streumunitionsverbot: "Beharrlichkeit und Überzeugungskraft als Erfolgfaktoren". *APA-OTS*, 29. Mai. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20080529_OTS0348/plassnik-zum-streumunitionsverbot-beharrlichkeit-und-ueberzeugungskraft-als-erfolgfaktoren.

BMEIA. 2021. „Außenminister Schallenberg: Gemeinsam Antipersonenminen ein Endesetzen – ein für alle Mal". *Presseaussendung des Außenministeriums*. https://www.bmeia.gv.at/ministerium/presse/aktuelles/2021/04/aussenminister-schallenberg-gemeinsam-antipersonen-minen-ein-ende-setzen-ein-fuer-alle-mal/.

BMEIA. oD. „Vienna Conference on Protecting Civilians in Urban Warfare. Austria Center Vienna, 1 and 2 October 2019“. https://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/disarmament/conventional-arms/explosive-weapons-in-populated-areas/protecting-civilians-in-urban-warfare/protecting-civilians-in-urban-warfare/.

Borrie, John. 2009. *Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions was Won*. UNIDIR (2009/8). New York, NY; Genf: United Nations Publications. https://www.unidir.org/publication/unacceptable-harm-history-how-treaty-ban-cluster-munitions-was-won.

Casey-Maslen, Stuart. 2021. *Arms control and Disarmament Law*. Oxford: Oxford University Press.

Eilstrup-Sangiovanni, Mette. 2016. „Power and Purpose in Transgovernmental Networks: Insights from the Global Nonproliferation Regime“. *In The New Power Politics*, Hrsg. von Dobarah Avant und Oliver Westerwinter, 131–168. Oxford: Oxford University Press.

Haynes, Suyin. 2019. „The History of Princess Diana's Landmine Walk“. *Time Magazine*, 23. September. https://time.com/5682006/princess-diana-landmines/.

Hill, Steven. 2021. „NATO and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons“. *Chatham House Research Paper*. 29 Januar. https://www.chathamhouse.org/2021/01/nato-and-treaty-prohibition-nuclear-weapons/03-natos-concerns-about-tpnw.

Kmentt, Alexander. 2008. „A Beacon of Light: The Mine Ban Treaty Since 1997“. *In Banning landmines: Disarmament Citizen Diplomacy and Human Security*, Hrsg. von Jody Williams und Steve Goose, 17–30. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Kmentt, A. 2021. *The Treaty Prohibiting Nuclear weapons: How It Was Achieved and Why It Matters*. London; New York, NY: Routledge. www.treaty-prohibiting-nuclear-weapons.com

Kreid, Harald. 1996. *Rede vor der Genfer Abrüstungskonferenz*, Conference on Disarmament (CD/PV.740). https://digitallibrary.un.org/record/221335?ln=en.

Kreisky, Bruno. 1960. „Rede in der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 29. September 1960“. *Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik*. Heft 1 Oktober: 112.

Kreisky, Bruno. 1970. Regierungserklärung vom 27.04.1970. *Stenographisches Protokoll* der 2. Sitzung des Nationalrats; XII Gesetzgebungsperiode.

Kreisky, Bruno. 1975. Regierungserklärung vom 04.11.1975. *Stenographisches Protokoll* der 2. Sitzung des Nationalrats; XIV Gesetzgebungsperiode.

Kreisky, Bruno. 1979. Regierungserklärung vom 19.06.1979. *Stenographisches Protokoll* der 2. Sitzung des Nationalrats; XV Gesetzgebungsperiode.

Krepon, Michael. 2019. „The Golden Age of Nuclear Arms Control“. *Arms Control Wonk*, 22. April. https://www.armscontrolwonk.com/archive/1207168/the-golden-age-of-nuclear-arms-control/.

Macron, Emmanuel. 2021. *Rede zur Verteidigungsstrategie und der Abschreckung in der Ecole de Guerre*. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre.

Maitre, Emmanuelle, und Pauline Lévy. 2019. Becoming a Disarmament Champion: The Austrian Crusade against Nuclear Weapons. *The Nonproliferation Review* 26(5–6):537–557. https://doi.org/10.1080/10736700.2019.1690312.

Mecklin, John. 2021. „This Is Your COVID Wake-up Call: It is 100 Seconds to Midnight“. Bulletin of the Atomic Scientist, 27. Jannuar. https://thebulletin.org/doomsday-clock/current-time/.

Mohamed, Amina. 2006. *Rede auf der Genfer Abrüstungskonferenz am 03. August*. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/635/34/PDF/G0663534.pdf?OpenElemen.

NATO. 2021. „Brussels *Summit Communique*. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021". https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

Raab, Julius. 1953. Regierungserklärung am 15.04.1953. *Stenographisches Protokoll* der 3. Sitzung des Nationalrats; VII Gesetzgebungsperiode.
Raab, Julius. 1959. Regierungserklärung 17.07.1959. *Stenographisches Protokoll* der 3. Sitzung des Nationalrats; IX Gesetzgebungsperiode.
Raustiala, Kal. 2002. The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. UCLA School of Law, Research Paper No. 02–26. https://ssrn.com/abstract=333381 (später erschienen in Va. J. Int'l L. 43, 1, 2002).
Schüssel, W. 2020. *Was Mut macht*. Salzburg; Müchen: Ecowin.
Sinowatz, Fred. 1983. Regierungserklärung vom 31.05.1983. *Stenographisches Protokoll* der 2. Sitzung des Nationalrats; XVI Gesetzgebungsperiode.
Slaughter, Anne-Marie, und Thomas N. Hale. 2010. "Transgovernmental Networks and Multi-level Governance". In *Handbook on Multi-level Governance*, Hrsg. von Hendrik Enderlein Sonja Wälti und Michael Zürn, 358–369. Cheltenham: Edward Elgar.
United Nations. 1996. „Conference on Disarmament admits 23 new States as members".https://www.un.org/press/en/1996/19960617.dcf266.html.
United Nations. 2017. "Taking Forward Nuclear Disarmament Negotiations". *Resolution der VN Generalversammlung* (A/RES/71/258). https://digitallibrary.un.org/record/855513?ln=en.
United Nations Disarmament Research Institute (UNIDIR). 2011. „Nuclear Disarmament in the Conference on Disarmament". *Background Paper*. Januar 2011. https://www.unidir.org/files/publications/pdfs/nuclear-disarmament-in-the-conference-on-disarmament-359.pdf.
UK Mission to UN in New York. 2018. „P5 Joint Statement on the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons". *Gov.uk*, 24. Oktober. https://www.gov.uk/government/news/p5-joint-statement-on-the-treaty-on-the-non-proliferation-of-nuclear-weapons.
Vienna.at. 2011. „Vor 50 Jahren: Gipfeltreffen von Kennedy und Chruschtschow in Wien". *Vienna.at*, 23. Mai. https://www.vienna.at/vor-50-jahren-gipfeltreffen-von-kennedy-und-chruschtschow-in-wien/136016.
Vranizky, Franz. 1988. Rede am 23. September 1988 bei „Prognos". In Basel. *Jahrbuch der österreichischen Aussenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1988*. 479. https://diglib.uibk.ac.at/ulbtirol/periodical/rpage/139548.
Williams, Robert E., und Paul R. Viotti, Hrsg. 2012. *Arms Control: History, Theory, and Policy*. Santa Barbara: Praeger.
Zemanek, Karl. 1961. „Das neutrale Österreich in den Vereinten Nationen". *Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik*. Heft 2: 10–25.
Zughni, F. o.D. „Cluster munitions protocol fails". *Arms Control Today* 41(11). https://www.armscontrol.org/act/2011-12/cluster-munitions-protocol-fails.

Botschafter Alexander Kmentt ist Leiter der Abteilung für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung im österreichischen Außenministerium. Er hat sich in seiner Karriere in diversen Funktionen intensiv mit Abrüstungsfragen befasst und ist einer der Architekten des Vertrags über das Verbot von Nuklearwaffen (TPNW), wofür er mehrere internationale Auszeichnungen erhielt. Während eines Sabbaticals 2019-20 als Senior Visiting Research Fellowship am King's College London verfasste er das Buch The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: How it was Achieved and Why It Matters (Routledge 2021).


BY



Umwelt- und Klimapolitik

Viktoria Jansesberger und Gabriele Spilker

Zusammenfassung

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie sich das außenpolitische Engagement Österreichs im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik seit 1945 entwickelt hat. Er zeigt, dass Österreich seit 1970 vermehrt multilateralen Umweltübereinkommen beigetreten ist. Auch der Beitritt zur Europäischen Union (EU) prägte sein Verhalten im Bereich des internationalen Umwelt- und Klimaschutzes maßgeblich. Verhandelt Österreich im EU-Kontext Umweltübereinkommen, zählt es zu den ambitionierten Staaten. Konzentriert man sich jedoch auf die bloße Anzahl von Umweltverträgen, die Österreich ratifiziert hat, zeigt sich ein eher mittelmäßiges Abschneiden im Vergleich zu anderen europäischen Staaten.

1 Einleitung

Spätestens seit in größeren Städten freitags die „Fridays for Future"-Demonstrationen stattfinden, wird deutlich, wie wichtig vielen Menschen auch in Österreich Veränderungen in der Klima- und Umweltpolitik sind. Neben dem Klimawandel sind dabei auch Themenbereiche wie die Erhaltung der Biodiversität, der Gebrauch von Pestiziden

V. Jansesberger (✉) · G. Spilker
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz,
Konstanz, Deutschland
E-Mail: viktoria.jansesberger@uni-konstanz.de

G. Spilker
E-Mail: gabriele.spilker@uni-konstanz.de

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_17

oder die Müllproblematik von hoher Salienz (Kelemen 2010). Um die aktuelle Klima- und Umweltpolitik Österreichs sowie die Forderungen und die geäußerte Kritik vieler Österreicher*innen diesbezüglich besser verstehen zu können, ist es unerlässlich, einen Blick auf die Vorgänge der letzten Jahrzehnte in diesem Politikbereich zu werfen. Zudem erfordert effektive Politik zum Umwelt- und Klimaschutz ein hohes Maß an zwischenstaatlicher Kooperation. Deshalb können die Entwicklungen in Österreich nur schwer entkoppelt von der internationalen Ebene analysiert werden (Torney et al. 2018). Dieses Kapitel untersucht daher, wie sich die Umwelt- und Klimapolitik der Republik Österreich in Bezug auf ihre Außendimension seit 1945 entwickelt hat.

Umweltpolitik, also Politik, die den Schutz unserer natürlichen Umwelt zur Aufgabe hat, umfasst viele Bereiche. Dieses Politikfeld enthält Natur- und Gewässerschutz, Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung, Bodenschutz und selbstverständlich seit Mitte der 1990er-Jahre auch den Klimaschutz (Pesendorfer 2007, 16–17). Demnach ist die Klimapolitik Teil der Umweltpolitik, nimmt aber aufgrund ihrer Dringlichkeit seit einigen Jahren einen besonderen Stellenwert ein. Da so gut wie alle Politikbereiche, von der Wirtschafts- bis zur Verkehrs- und vor allem auch Energiepolitik, Einflüsse auf unsere natürliche Umwelt haben, kann die Umweltpolitik nie gänzlich losgelöst von diesen anderen Politikbereichen betrachtet werden. Nichtsdestotrotz fokussieren wir uns in diesem Kapitel vornehmlich auf die tatsächliche Umwelt- und Klimapolitik im engeren Sinn.

Unsere Diskussion und Analyse der Außendimension der österreichischen Klima- und Umweltpolitik ist wie folgt strukturiert: Zuerst geben wir einen kurzen Überblick über die allgemeinen Entwicklungen in der internationalen Umwelt- und Klimapolitik und umreißen grob die Geschichte der Umwelt- und Klimapolitik Österreichs und gehen dabei besonders auf die Folgen, die der EU-Beitritt Österreichs mit sich brachte, ein. Darauffolgend diskutieren wir die Mitgliedschaften Österreichs in internationalen Umweltübereinkommen und bringen anschließend in einer eigenen Sektion potenzielle Erklärungen für diese Beobachtungen vor. Dabei stützen wir uns auf die einschlägige politikwissenschaftliche Literatur. Zum Schluss ziehen wir ein kurzes Resümee und führen verschiedene Quellen für eine vertiefende Beschäftigung mit dieser Thematik an.

2 Die historische Entwicklung der internationalen Umwelt- und Klimapolitik

Auf der internationalen Ebene kam es 1972 mit der United Nations (UN) Conference on the Human Environment *(Stockholm Conference)* erstmals zu einem deutlichen Zeichen, dass das Thema Umwelt einen prominenteren Platz in der zwischenstaatlichen Politik einnehmen sollte. Die Stockholm Conference stellt die erste UN-Konferenz zu

Umweltfragen dar und bildete damit den Startschuss für zahlreiche weitere solcher Versammlungen[1].

Das wichtigste Instrument der internationalen Umwelt- und Klimapolitik sind „Multilateral Environmental Agreements" *(MEAs)*. In diesen Abkommen regeln mehrere Akteure, vornehmlich Staaten, aber beispielsweise auch die EU, wie sie mit verschiedenen Umweltproblemen umgehen wollen und welche Verpflichtungen sie dafür bereit sind einzugehen. MEAs legen somit die Grundlage für verstärkte zwischenstaatliche Kooperation zum Zwecke des Umwelt- und Klimaschutzes (Mitchell 2003). Wir werden in diesem Kapitel MEAs immer wieder auch als Umweltverträge und Umweltübereinkommen bezeichnen.

Die MEAs werden in „Agreements", „Protocols" und „Amendments" unterteilt. Bei Ersteren handelt es sich um eigenständige multilaterale Verträge, die ein spezifisches Thema regeln. Häufig sind dies die sogenannten Rahmenverträge, die ein bestimmtes Umweltproblem abgrenzen, und damit den Rahmen für die spätere internationale Kooperation setzen (Mitchell 2003). Eines der prominentesten Beispiele ist das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC). Protokolle sind Verträge, die innerhalb eines Agreements Unteraspekte detaillierter ausführen. Bei „Amendments" handelt es sich, wie der Name schon erahnen lässt, um Modifikationen und Zusätze eines bereits bestehenden Vertrages oder Protokolls (Delreux 2018). Um die internationalen Dynamiken im Umweltbereich abzubilden, enthält Abb. 1 einen Überblick über sämtliche Multilateral Environmental Agreements im Zeitraum von 1850–2020.

Abb. 1 zeigt deutlich, dass die internationale Umweltpolitik erst ab Ende des 20. Jahrhunderts richtig Fahrt aufnahm. Betrachtet man die internationalen Abkommen in diesem Politikbereich über die letzten 170 Jahre hinweg, wird klar ersichtlich, dass es seit den 1970er-Jahren zu einer starken Zunahme gekommen ist. Die einzelnen Abkommen unterscheiden sich erheblich in ihrer thematischen Spannweite, weshalb die bloße Anzahl an Verträgen nicht zwangsläufig entscheidend ist. Neben der quantitativen Komponente dürfen qualitative Aspekte daher nicht außer Acht gelassen werden.

Fokussiert man sich auf die Ausrichtung und den Umfang der verschiedenen internationalen Umweltverträge, so wird ersichtlich, dass es auch hier im Lauf der Zeit zu starken Veränderungen gekommen ist. Die ersten internationalen Umweltabkommen regelten vor allem den Fisch- bzw. Robbenfang und das Management von Wasserressourcen (Mitchell 2010).[2] So war beispielsweise Österreich-Ungarn seit 1856 Mitglied in der Europäischen Donaukommission, die 1948 zur Donaukommission wurde. Inzwischen thematisieren Abkommen die gesamte Spannbreite der Umweltpolitik: vom Schutz der Tierwelt und des Lebensraumes (z. B. Washingtoner Artenschutzabkommen

[1] https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972

[2] Das erste internationale Umweltabkommen ist laut Mitchell (2010) das English-Castilian agreement on fisheries von 1351.

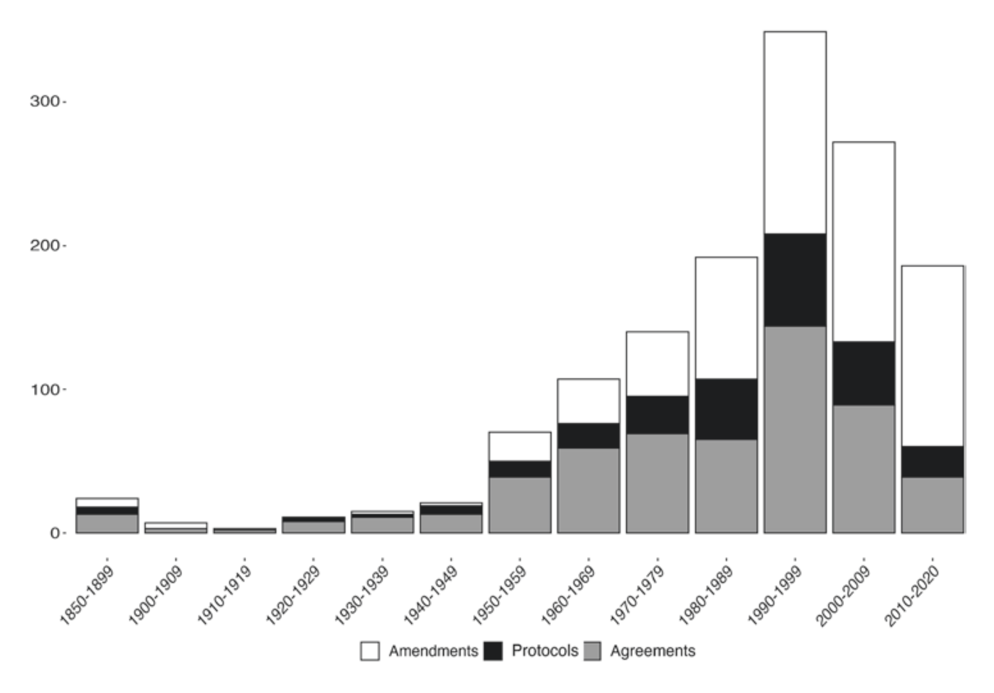


Abb. 1 Umweltabkommen im Zeitverlauf. (Quelle: Mitchell et al. 2020)

1973, Convention on Biological Diversity 1992), über die Regulierung von giftigen Substanzen (z. B. Convention on Prior Informed Consent for Hazardous Chemicals and Pesticides 1998+), die Luftverschmutzung (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution 1979) bis hin zum Schutz der Ozonschicht (Convention for the Protection of the Ozone Layer 1985).

Wie bereits in der Einleitung angesprochen, nimmt der Klimaschutz einen außerordentlichen Platz in der internationalen Umweltpolitik ein. In diesem Bereich können einzelne Staaten besonders schwer wirksame nationale Lösungen finden und sind deshalb noch mehr auf multilaterale Kooperation angewiesen. Beginnend mit dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen aus dem Jahr 1992 gipfelten die Bemühungen zur internationalen Zusammenarbeit zuerst im 1997 ausgehandelten Kyoto-Protokoll und schließlich 2016 im Pariser Übereinkommen zum Klimaschutz. Das erklärte Ziel des Pariser Übereinkommens ist, den Ausstoß von Treibhausgasen signifikant zu reduzieren und damit die globale Erderwärmung auf maximal 2, idealerweise 1,5 Grad Celsius zu beschränken. Bisher haben 189 Parteien, darunter auch Österreich, das Abkommen ratifiziert.[3]

[3] https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement

3 Die historische Entwicklung der österreichischen Umwelt- und Klimapolitik

3.1 Anfänge der Umwelt- und Klimapolitik

Bewegt man sich von den allgemeinen Entwicklungen im internationalen System weg und nimmt den Fall Österreich genauer unter die Lupe, so lassen sich ähnliche Trends beobachten. 1972 wurde zum ersten Mal ein Umweltministerium geschaffen. Ingrid Leodolter von der SPÖ wurde zur ersten Bundesministerin für Gesundheit und Umweltschutz Österreichs (Pesendorfer 2007, 67).

Der Druck, der Materie „Umweltschutz“ größere Priorität einzuräumen, kam jedoch nicht nur von der internationalen Ebene, sondern entstand auch durch das Engagement der österreichischen Zivilgesellschaft. Während es bis zu Beginn der 1970er-Jahre keine nennenswerten Umweltbewegungen in Österreich gab, änderte sich das in diesem Jahrzehnt. Die zuerst eher regionalen Gruppen wurden nach und nach zu einer nationalen Bewegung. Dieser Zusammenschluss und die Entstehung einer nationalen Grünen-Bewegung sind eng mit dem Widerstand gegen die Nutzung von Atomenergie verbunden (Keferstein 2021).

Vor allem die Proteste gegen die Inbetriebnahme des Atomkraftwerkes (AKW) Zwentendorf führten dazu, dass sich die unterschiedlichen Umweltgruppen vernetzten. Durch diese schlussendlich erfolgreichen Protestaktionen, die dazu führten, dass das Atomkraftwerk Zwentendorf nicht in Betrieb genommen wurde, entstand in vielen Bevölkerungsschichten ein gesteigertes Umweltbewusstsein. Im Gegensatz zu den Nachkriegsjahrzehnten, wurde vielen Österreicher*innen in dieser Zeit bewusst, dass neben ökonomisch gesicherten Verhältnissen auch der Erhalt von Natur und Umwelt Priorität haben muss (Pesendorfer 2007, 14). Diese Veränderung in der gesamtgesellschaftlichen Stimmungslage wurde auch in darauffolgenden Protesten deutlich. Ein Beispiel hierfür ist in etwa die Besetzung der Hainburger Au im Jahr 1984, um den Bau eines Wasserkraftwerkes zu verhindern (Bayrhammer 2017). Auch der zivilgesellschaftliche Widerstand gegen Atomkraft riss trotz des Atomausstiegs Österreichs nicht ab. So gab es um die Jahrtausendwende Protestaktionen und Grenzblockaden, um die Inbetriebnahme des tschechischen AKWs Temelín, nahe der österreichischen Grenze, zu verhindern (Demokratiezentrum Wien 2015).

Am Beispiel der Umweltpolitik Österreichs wird deutlich, wie diffus definiert dieser Begriff sein kann. Trotz Bestrebungen der ersten Umweltministerin einen eigenen Kompetenztatbestand „Umwelt“, der dem Bund zugeordnet ist, zu schaffen, gibt es diesen bis heute nicht. Das führt dazu, dass nicht pauschal gesagt werden kann, wer in Österreich für Umweltschutz zuständig ist. Viel eher lautet die Antwort: „Es kommt darauf an.“ Durch die Ausgestaltung Österreichs als föderaler Bundesstaat sind die Kompetenzen sowohl in Gesetzgebung als auch Vollziehung zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. In der Aufteilung dieser Aufgaben bilden Umwelt- und Klimapolitik

keinen eigenen Gegenstand, sondern sind in viele Teilbereiche zersplittert (Parlament Republik Österreich 2021b).

Sieht man sich die Art. 10–15 der österreichischen Bundesverfassung an, so wird schnell ersichtlich, wie komplex die Aufteilung der Zuständigkeiten in puncto Umwelt- und Klimaschutz ist. „Wasserrecht“ und „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ sind in Gesetzgebung sowie Vollziehung Sache des Bundes. Die Materie „Umweltverträglichkeitsprüfung“ obliegt dem Bund nur in der Gesetzgebung, die Vollziehung aber liegt bei den Ländern. Bezüglich „Bodenreform“ und „Pflanzenschutz“ darf der Bund sogar nur eine Grundsatzgesetzgebung erlassen, während die Länder sowohl für die Ausführungsgesetzgebung als auch für die Vollziehung der Gesetze zuständig sind. Der Kompetenztatbestand „Naturschutz“ bleibt wiederum vollständig – in Gesetzgebung sowie Vollziehung – den einzelnen Bundesländern überlassen (Parlament Republik Österreich 2021b). Diese komplizierte Situation führte in den Anfangsjahren des Umweltministeriums immer wieder zu Verwirrung und Frustration seitens der Bevölkerung. Auf zahlreiche Anfragen musste das Umweltministerium antworten, dass es dafür schlicht nicht zuständig sei (Pesendorfer 2007, 68–80).

Die schwierige Ein- und Zuordnung von Umweltpolitik in Österreich wird auch ersichtlich, wenn man sich ansieht, mit welchen anderen Agenden die österreichischen Umweltminister*innen jeweils betraut waren. Von 1972–1987 gab es Bundesminister*innen für „Gesundheit und Umweltschutz“. In den darauffolgenden 13 Jahren, von 1987–2000, waren die Umweltagenden im „Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie“ angesiedelt. Danach gab es bis 2018 Bundesminister*innen für „Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft“. Für kurze Zeit, von 2018–2020, wurde ein Ministerium für „Nachhaltigkeit und Tourismus“ geschaffen. Dieses hatte allerdings aufgrund der innenpolitischen Entwicklungen und den Neuwahlen im Jahr 2019 nicht lange Bestand. Seit 2020 ist Leonore Gewessler von den Grünen Ministerin für „Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie“.

Während Umweltagenden zu Beginn (1972–1987) in SPÖ-Hand waren, waren danach bis 2020 jeweils ÖVP-Politiker*innen dafür zuständig (Parlament Republik Österreich 2021a). Anhand der Entwicklungen des Umweltministeriums kann gut beobachtet werden, dass Umwelt auf fast alle Lebensbereiche einer Gesellschaft einwirkt. Die Auffassung davon, wie Umweltschutz aussehen muss und warum dieser wichtig ist, hängt oftmals davon ab, wer gerade an der Macht ist.

Zu der innenpolitisch zersplitterten Aufteilung der umweltpolitischen Kompetenzen kommt hinzu, dass Österreich 1995 der EU beigetreten ist und diese über weitreichende Kompetenzen im Umweltbereich verfügt. Die österreichische Umwelt- und Klimapolitik kann daher nicht losgelöst vom EU-Kontext dargestellt werden. Im nächsten Abschnitt werden wir darauf eingehen.

3.2 Meilenstein EU-Beitritt

Unter Eindruck der bereits erwähnten Stockholm Conference forderten die damaligen Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft (EG) bei der Tagung des Europäischen Rats 1972 in Paris ein Aktionsprogramm für eine gemeinsame Umweltpolitik. Die EG, beziehungsweise heute EU, hat sich inzwischen zu einer der federführenden Kräfte, was Umwelt- und Klimaschutz betrifft, entwickelt. Wobei die Motivation hierfür nicht allein in der Sorge um die natürliche Umwelt zu finden ist, sondern auch darin, dass unterschiedliche Umweltstandards bzw. Umweltgesetzgebungen als Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedsstaaten wirken und somit dem Funktionieren des gemeinsamen europäischen Binnenmarkts im Wege stehen können (Knill und Liefferink 2013). Unabhängig der eigentlichen Motivation schreibt aber eine Mehrheit der Expert*innen der EU eine globale Führungsrolle in den internationalen Verhandlungen im Umweltbereich zu (Sbragia und Damro 1999; Oberthür und Kelly 2008; Kelemen 2010).

Die Umwelt- und Klimapolitik von EU-Mitgliedsstaaten wird insofern von der EU bestimmt, als dass diese immer wieder Richtlinien im Umweltbereich erlässt. Beispiele hierfür sind in etwa die Richtlinie zur Beseitigung von gefährlichen Abfällen (1991), die Wasserrahmenrichtlinie (2000) oder die Richtlinie über den Europäischen Emissionshandel (2005). Derartige Vorgaben müssen dann von den Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Gesetzgebung umgesetzt werden. Basierend auf verschiedenen wissenschaftlichen Studien, die allerdings nur Daten bis zum Jahr 2000 enthalten, war Österreichs Performance bei der Umsetzung von EU-Umweltrichtlinien bis dahin sehr gut. Es liegt hier im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten sogar im Spitzenfeld und zählt klar zu den Vorreitern (Holzinger und Sommerer 2011; Knill et al. 2012). Dass dieser Anspruch, zu den Vorreitern im Bereich des Umweltschutzes zu gehören, noch immer gültig ist, wurde uns von einem Expert*innen im Außenministerium Österreichs bestätigt (Loidl, Thomas, persönliches Interview, 04.10.2021).

Seit der EU mit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 Rechtspersönlichkeit verliehen wurde, kann sie nun auch selbst internationale Umweltübereinkommen verhandeln und abschließen[4]. Die EU ist eigenständiger Partner in MEAs und nimmt mit denselben formalen Rechten wie Staaten an den Verhandlungen teil (Delreux 2012, 2014). Die Präferenz der EU für rechtlich bindende Umweltübereinkommen zeigt sich unter anderem auch dadurch, dass die EU allen wichtigen MEAs zu den verschiedenen Umweltthemen – von Biodiversität, über Klimaschutz bis hin zu Abfall und Meeresbewirtschaftung – beigetreten ist (Delreux 2018).

[4] Vor dem Lissabonner Vertrag besaß nur die in der sog. ersten Säule verankerte EG den Status eines Völkerrechtssubjekts (Art. 281 EGV).

Bei der Analyse der Außendimension der Umwelt- und Klimapolitik eines EU-Mitgliedsstaates wie Österreich stellt sich daher die Frage, inwiefern EU-Kompetenzen die Handlungsmöglichkeiten des einzelnen Mitgliedsstaates beeinflussen. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union spricht der EU explizit externe Umweltkompetenzen zu. Dabei handelt es sich jedoch um geteilte Kompetenzen, was dazu führt, dass MEAs für die EU sogenannte „mixed agreements" sind. Das bedeutet, dass sowohl die EU als solche, als auch die einzelnen Mitgliedsstaaten Vertragsparteien werden (Torney et al. 2018). Mit dieser Regelung geht einher, dass Mitgliedsstaaten in zweierlei Hinsicht Einfluss auf den Verhandlungsspielraum der EU bei Umweltübereinkommen nehmen können. Einerseits müssen MEAs von den Mitgliedern des Rats der Europäischen Union, durch das Europäische Parlament sowie die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten ratifiziert werden (Delreux 2014). Andererseits können die Mitgliedsstaaten durch ihre Einbindung in den Verhandlungsprozess Einfluss nehmen.

Diese Einbeziehung in die Verhandlungen findet nicht für jeden Umweltvertrag auf dieselbe Art und Weise statt (Delreux 2014, 2012). Wenn es Verhandlungen zu einem neuen MEA gibt, dann kann der Rat „Umwelt", also die Zusammensetzung des Rates der EU, in dem die Umweltminister*innen der Mitgliedsstaaten vertreten sind, der Europäischen Kommission ein formales Verhandlungsmandat erteilen. Das ist zwar bei einem Großteil der Umweltübereinkommen geschehen, im Kontext der ursprünglichen Verhandlungen zum Paris Agreement hatte die Europäische Kommission aber zum Beispiel kein formales Mandat (Delreux 2018).

Ein großer Teil der Weiterentwicklungen in der internationale Umwelt- und Klimapolitik findet nicht unbedingt dadurch statt, dass neue MEAs abgeschlossen werden, sondern dadurch, dass im Rahmen von bereits bestehenden MEAs weiterverhandelt wird. Wenn das im Framework eines bestehenden MEAs passiert, dann wird die Verhandlungsposition der EU vor allem von den Beschlüssen des Rates „Umwelt" bestimmt (Delreux 2018). Hierbei spielt die Working Party on International Environmental Issues (WPIEI) eine wichtige Rolle. In dieser Arbeitsgruppe sind Expert*innen aus den Mitgliedstaaten vertreten. Diese begutachten die Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission, bevor sie an den Rat „Umwelt" weitergeleitet werden.[5]

Wenn Mitgliedsstaaten, die von der EU auf internationaler Ebene gemachten Verpflichtungen nicht akzeptieren wollen, können sie das betreffende Abkommen nicht ratifizieren. Scheitert die Ratifikation eines MEAs in einem Mitgliedsstaat, so kann die EU dem Abkommen trotzdem beitreten. Dies erzeugt jedoch politischen Druck bei etwaigen Weiterverhandlungen, weil eine derartige schwer zu rechtfertigen ist.

[5] https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7ej5swx00g

3.3 Mitgliedschaften Österreichs bei internationalen Umweltübereinkommen

Sieht man sich gezielt die multilateralen Umweltübereinkommen an, die Österreich ratifiziert hat, so sind auch hier einige Trends erkennbar. Roberts et al. (2004) und Mitchell et al. (2020) haben in ihren Arbeiten die vermeintlich wichtigsten internationalen Umweltverträge identifiziert. Während Roberts et al. (2004) sich in ihrer Datensammlung auf die wichtigsten Abkommen zwischen Ende des 2. Weltkriegs und der Jahrtausendwende fokussiert haben, reichen die Daten von Mitchell et al. (2020) bis in die Gegenwart. Stützt man sich auf Daten aus beiden Quellen sowie auf Dokumente der Europäischen Kommission[6], ergibt sich folgende Tabelle mit den wichtigsten Umweltübereinkommen. Neben Namen und Datum ihres Zustandekommens wird aufgeschlüsselt, ob und wann Österreich diese Übereinkommen ratifiziert hat. Wir fokussieren uns hier auf das Ratifikationsdatum[7] und nicht auf die Unterzeichnung, da die Ratifikation für den entsprechenden Staat die jeweils bindende Verpflichtung bedeutet (Tab. 1).

Anhand der Daten wird ersichtlich, dass Österreich in den Jahren vor 1970 keines dieser großen multilateralen Umweltabkommen ratifiziert hat. Ab den 1970er-Jahren ändert sich dieses Bild. Wir können sehen, dass Österreich seither fast alle der großen internationalen Übereinkommen, wenn auch häufig mit ein paar Jahren Verspätung, ratifiziert hat.

Bei den Umweltübereinkommen, die Österreich nicht ratifiziert hat, handelt es sich Großteils um Verträge, die für ein Binnenland wie Österreich thematisch wenig relevant waren. Österreich hat keinen Meerzugang, weshalb sich keine wirkliche Schifffahrtsindustrie entwickeln konnte. Engagement bei Themen wie der Ölverschmutzung der Meere und dem Erhalt der maritimen Biodiversität waren daher nicht von unmittelbarer Dringlichkeit. Von einem Experten im Außenministerium wurde uns jedoch erläutert, dass sich das in der Zwischenzeit geändert hat. Obwohl es kontraintuitiv erscheinen mag, besitzt Österreich große Kompetenz, was den Schutz der maritimen Biodiversität anbelangt und bringt sich proaktiv in diese Verhandlungen mit ein. Die Gründe dafür sind vielschichtig. Einerseits laufen zahlreiche Prozesse und Vorgänge (z. B.: Umweltverträglichkeitsprüfung), unabhängig davon, ob es sich um maritime oder landbasierte Gebiete handelt, sehr ähnlich ab. Andererseits ist es auch für ein Binnenland wichtig, Zugang zu maritimen Ressourcen zu erhalten. (Loidl, Thomas, persönliches Interview, 04.10.2021).

Österreich gehört im EU-Kontext zu den Staaten, denen internationaler Umweltschutz generell sehr wichtig ist. Dadurch steht es anderen EU-Mitgliedern, die in diesem

[6] https://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreements_en.htm

[7] Ratifikation kann aber auch Beitritt (im englischen Accession) bedeuten. Relevant ist hier das bindende Element der Verpflichtung.

Tab. 1 Überblick über die wichtigsten Umweltübereinkommen

Umweltübereinkommen	Zustandekommen	Ratifikation durch Österreich
International Convention for the Regulation of Whaling	02.12.1946	20.05.1994
International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil	12.05.1954	19.05.1975
Convention of Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas	29.04.1958	*Nicht ratifiziert*
Convention on the High Seas	29.04.1958	10.01.1974
International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage	29.11.1969	*Nicht ratifiziert*
Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat	02.02.1971	16.12.1982
Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage	21.11.1972	18.12.1992
Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter	29.12.1972	*Nicht ratifiziert*
Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora	03.03.1973	27.01.1982
Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources	04.06.1974	*Nicht ratifiziert*
Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution	16.02.1976	*Nicht ratifiziert*
Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals	23.06.1979	01.04.1905
Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution	13.11.1979	16.12.1982
United Nations Convention on the Law of the Sea	10.12.1982	14.07.1995
Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer	22.03.1985	19.08.1987
Montreal Protocol	16.09.1987	03.05.1989
International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation	30.11.1990	*Nicht ratifiziert*
Convention on Environmental Impact Assessment	25.02.1991	27.07.1994
Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents	17.03.1992	04.08.1999
United Nations Framework Convention on Climate Change	09.05.1992	28.02.1994

(Fortsetzung)

Tab. 1 (Fortsetzung)

Umweltübereinkommen	Zustandekommen	Ratifikation durch Österreich
Convention on Biological Diversity	05.06.1992	18.08.1994
United Nations Convention to Combat Desertification	17.06.1994	02.06.1997
Kyoto Protocol	11.12.1997	31.05.2002
Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity	29.01.2000	11.09.2003
POP Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants	22.05.2001	27.08.2002
Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of the Benefits arising from their Utilization	29.10.2010	20.07.2018
Minamata Convention on Mercury	10.10.2013	12.06.2017
Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change	12.12.2015	05.10.2016
Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons	07.07.2017	08.05.2018

Quelle: basierend auf Daten von Roberts et al. (2004), Mitchell et al. (2020) und der Europäischen Kommission

Themenbereich bemüht sind, wie zum Beispiel den skandinavischen Staaten, nahe. Die Ambitionen Österreichs waren über die letzten Jahrzehnte hinweg durchgehend hoch und werden kaum von Geschehnissen in der Tagespolitik und wechselnden Regierungskoalitionen beeinflusst. Interessanterweise ist die strikte Ablehnung von Atomkraft auch in den internationalen Umweltverhandlungen ein „typisch österreichisches" Charakteristikum. Während in den Beratungen darüber, wie CO_2-Emissionen reduziert werden können, die Verwendung von Atomenergie für manche Staaten eine durchaus attraktive Übergangslösung darstellt, ist das für Österreich eine rote Linie (Loidl, Thomas, persönliches Interview, 04.10.2021).

Konzentriert man sich auf die bloße Anzahl von Umweltübereinkommen, die die einzelnen „alten" 28 EU-Mitgliedsstaaten (Vereinigtes Königreich eingeschlossen) ratifiziert haben, gehört Österreich zum hinteren Mittelfeld. Während die Vorreiter Frankreich, Deutschland und die Niederlande jeweils deutlich über 200 MEAs ratifiziert haben, hat Österreich das nur für 123 Abkommen getan. Dabei bildet es jedoch keinesfalls das Schlusslicht. Malta ist mit 104 Ratifikationen nochmals deutlich weniger Umweltübereinkommen beigetreten (Abb. 2).

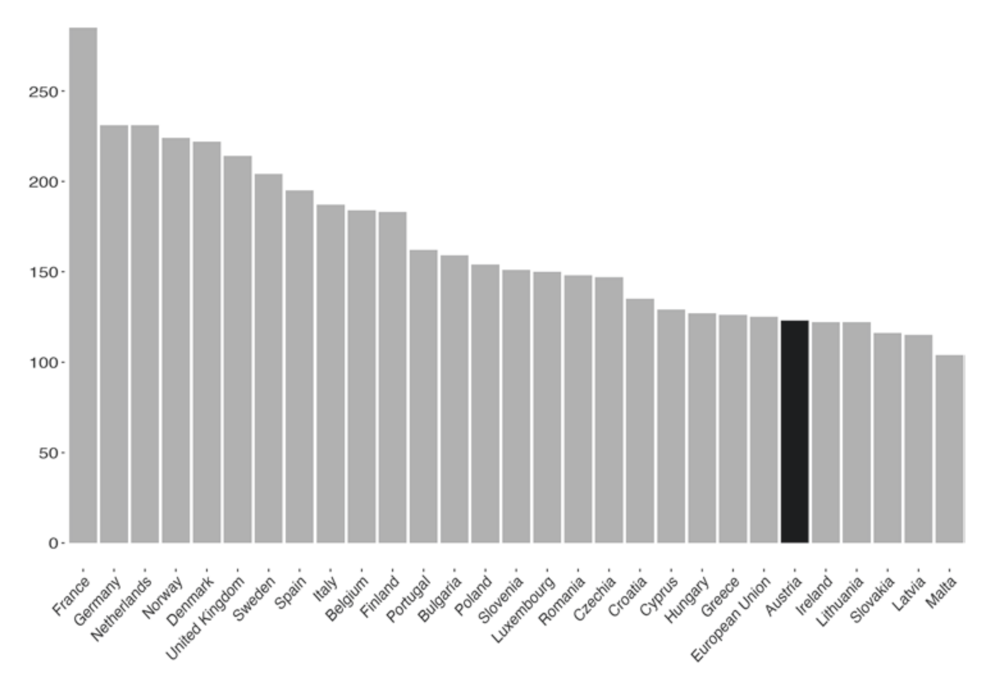


Abb. 2 Anzahl der Umweltübereinkommen im EU-Vergleich. (Quelle: Mitchell et al. 2020)

4 Erklärungsfaktoren für die Entwicklung der Außendimension der österreichischen Umwelt- und Klimapolitik

Als Zwischenfazit kann gezogen werden, dass seit 1945 viele Entwicklungen in der internationalen Umwelt- und Klimapolitik stattgefunden haben. Die Anzahl der multilateralen Umweltübereinkommen ist insgesamt stark angestiegen und auch Österreich hat ab Mitte/Ende des 20. Jahrhunderts immer mehr MEAs ratifiziert. Zudem trat Österreich der Europäischen Union bei, welche ab den 1990er-Jahren eine Führungsrolle in der multilateralen Kooperation zum Zwecke des Klima- und Umweltschutzes, eingenommen hat. Die Mitgliedschaft Österreichs hatte weitreichende Auswirkungen auf die Art und Weise der österreichischen Außenpolitik in diesem Themenbereich.

Versucht man Erklärungen für die unterschiedlichen Phänomene zu finden, muss zuallererst festgehalten werden, dass der in Österreich beobachtete Trend sehr ähnlich verläuft wie in den meisten anderen westlichen Industrienationen. In nahezu all diesen Staaten hat sich die Umweltpolitik von einem Randthema zu einem wichtigen Aspekt der Außenpolitik gewandelt. Das hat vornehmlich mit einem Phänomen zu tun, welches in der englisch-sprachigen Forschung als „Environmental Kuznets Curve (EKC)“ bezeichnet wird und mit der Modernisierung einhergeht (Dasgupta et al. 2002; Jänicke 2008). Die Idee, die der EKC zugrunde liegt, ist relativ simpel. Sie postuliert einen

umgekehrt u-förmigen Zusammenhang zwischen dem Wohlstandsniveau eines Landes und dem Grad an Umweltverschmutzung.

Ohne großen ökonomischen Wohlstand, sprich vor allem ohne viel wirtschaftliche Industrie, ist die natürliche Umwelt zumeist noch gut geschützt. Durch den sogenannten *Skaleneffekt* ändert sich dies jedoch, sobald ein Land mehr produziert und konsumiert. Typischerweise steigt die Umweltverschmutzung für die Mehrheit der relevanten Indikatoren dann erst einmal für eine gewisse Zeit an. Dieser Trend dauert meist zumindest so lange an, bis entweder eine technologische Lösung für das Problem gefunden wird (= *Technologieeffekt*), die verschmutzende Produktion in andere Gebiete ausgelagert wird (= *Kompositionseffekt*) oder die Bevölkerung so viel Druck auf die Politik ausübt, dass striktere Umweltregulierungen erlassen werden. Beispiele für den Technologieeffekt sind Filteranlagen in Fabriken zur Bekämpfung von Luftverschmutzung. Oftmals wird ein Rückgang der Umweltverschmutzung entsprechend der EKC durch eine Kombination der verschiedenen Effekte erzeugt.

In Österreich kam es, so wie in den meisten westlichen Industrienationen, vor allem in den 1970er- und 1980er-Jahren zu dem Punkt, an dem Umweltprobleme klar sichtbar wurden (Pesendorfer 2007, 54–55). Katalytische Ereignisse waren die Gründung des „Club of Rome“ im Jahre 1968 und die Publikation von *Die Grenzen des Wachstums* 1972, welche deutlich aufzeigten, dass unsere Natur schlicht endlich ist und es somit Grenzen des Wachstums gibt. Dieses neue Verständnis führte dazu, dass sich im öffentlichen Bewusstsein der Eindruck manifestierte, dass es nicht nachhaltig für die Umwelt sein kann, wenn die wirtschaftliche Entwicklung auf die gleiche Art und Weise fortgeführt wird (Meadows et al. 1972). Aufgrund dieser Geschehnisse nahm der öffentliche Druck in Österreich, Maßnahmen zum Umweltschutz zu ergreifen, drastisch zu (Pesendorfer 2007, 48–54). Bisherige Forschung (z. B. Bernauer et al. 2013; Neumayer 2002, 2003) hat gezeigt, dass Druck aus der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle für den Beitritt zu internationalen Umweltübereinkommen spielen kann. Wir gehen daher davon aus, dass dieser Faktor auch für das gesteigerte Engagement Österreichs ab dieser Periode mitverantwortlich ist.

Neben der wirtschaftlichen Entwicklung sind auch demokratische Institutionen ein prominenter Erklärungsfaktor für das Verhalten eines Landes in der internationalen Klima- und Umweltpolitik. Demokratien ratifizieren internationale Umweltübereinkommen deutlich häufiger als ihre nicht-demokratischen Gegenstücke (Bernauer et al. 2010; Fredriksson und Neumayer 2013; Neumayer 2002). Dies liefert vor allem eine potenzielle Erklärung für das Ansteigen der Zahl an internationalen Umweltübereinkommen als solche – immer mehr Länder sind im Laufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu Demokratien geworden. Es kann jedoch infrage gestellt werden, ob durch eine Zunahme des Demokratieniveaus der häufigere Beitritt Österreichs zu internationalen Umweltverträgen erklärt werden kann.

Seit einigen Jahren scheinen die Themen Umwelt- und Klimaschutz unter den Österreicher*innen einen sehr hohen Stellenwert zu genießen. So gaben bei der AUTNES



Abb. 3 Umweltübereinkommen pro Staat. (Quelle: Mitchell et al. 2020)

Umfrage 2017[8] fast 58 % der Befragten an, dass es wichtig sei, die Umwelt unbedingt zu schützen, auch wenn das mit höheren Kosten einhergehen würde. Zwar geben solche Werte Anlass zu Optimismus, allerdings ist zweifelhaft, ob das angesichts der aktuellen politischen Entwicklungen so bleiben wird.

Weiter zeigen Studien (z. B. Bernauer et al. 2010; Perrin und Bernauer 2010), dass die besondere geografische Lage von Staaten eine wichtige Rolle für ihre Handlungen in der internationalen Umweltpolitik spielen kann. Länder, die von Staaten umgeben sind, die viele MEAs ratifiziert haben, tendieren dazu, deren Verhalten zu übernehmen und sich ihnen anzuschließen. Man spricht dabei von sogenannten „Peer group"-Effekten. Abb. 3 stellt anhand einer Europakarte dar, wie viele MEAs Österreich und Staaten in seiner Nachbarschaft ratifiziert haben. Dunklere Farben auf der Karte bedeuten, dass dieser Staat eine höhere Anzahl ratifiziert hat, hellere Farben geben das Gegenteil an. Österreichs Lage ist sehr zentral und es ist umgeben von Staaten, die einer sehr hohen Anzahl an internationalen Umweltverträgen beigetreten sind (z. B.: Deutschland, Italien, Schweiz, Frankreich, uvm.). Es liegt daher der Schluss nahe, dass diese Situation – Österreich umgeben von außenpolitisch sehr ambitionierten Nachbarstaaten – auch das multilaterale Engagement Österreichs in puncto Klima- und Umweltpolitik positiv beeinflusst hat.

[8] https://data.aussda.at/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.11587/I7QIYJ

Auf der institutionellen Ebene ist die EU-Mitgliedschaft Österreichs einer der wichtigsten Meilensteine. Basierend auf der Forschung von Bernauer et al. (2010) kann davon ausgegangen werden, dass Österreich ohne den Beitritt zur Europäischen Union mit hoher Wahrscheinlichkeit weniger Umweltübereinkommen ratifiziert hätte.

Zudem gibt es eine extensive EU-Gesetzgebung im Umweltbereich, welche häufig deutlich über die nationale Gesetzgebung in den Mitgliedsstaaten hinausgeht und somit eher zu einem Race-to-the-top im Umweltbereich innerhalb der EU führt (Holzinger und Knill 2004). Beispiele hierfür sind das EU-weite Emissionsreduktionsziel von 8 % Reduktion unter den Treibhausgasemissionen von 1990[9], welches auf die einzelnen Länder hinunter gebrochen wurde, der Gewässerschutz und die Luftreinhaltung (Torney et al. 2018). Vor allem im internationalen Klimaschutz ist die EU seit Mitte der 1990er-Jahre verstärkt aktiv geworden. Laut Van Schaik und Schunz (2012) war dieses Verhalten der Europäischen Union eher von sozialen Normen und der „logic of appropriateness" als von ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen getrieben.

Es kann nicht pauschal gesagt werden, in welchem Ausmaß sich einzelne Mitgliedsstaaten durchsetzen können, wenn die EU internationale Umweltübereinkommen ausverhandelt. Das variiert von MEA zu MEA stark (Delreux 2009). Bisherige Forschung deutet aber darauf hin, dass bei Abkommen mit gesamtglobaler Partizipation, bei welchen die EU zudem eher wenige relative Verhandlungsmacht innehat, der Druck auf die Mitgliedsstaaten, die Deals nicht zu gefährden, ziemlich groß ist. In einem solchen Setting hat die Europäische Union meist viel Autonomie von den Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten (Delreux 2014).

Aus diesem Grund kann auch schwer genau angegeben werden, wie gut sich Österreich in den Verhandlungen der EU über internationale Umweltübereinkommen durchsetzen kann und welche Präferenzen es dabei vertritt. Bei den Kyoto Protokoll-Verhandlungen hat Österreich gemeinsam mit Schweden, Dänemark und Deutschland aber für sehr ambitionierte Emmissionsreduktionsziele lobbyiert (Delreux 2014). Dass dies allerdings kein Einzelfall war, sondern dass Österreich mehrheitlich zu den Staaten gehört, die auf eine ambitionierte Umweltaußenpolitik im Kontext der EU drängen, wurde uns von einem Experten bestätigt (Loidl, Thomas, persönliches Interview, 04.10.2021).

5 Resümee

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Österreich in seiner Außenpolitik die Trends in anderen westlichen Industrienationen weitgehend mitgetragen hat. Österreich hat sich, so wie es die Forschung erwarten lassen würde, mit zunehmender Industrialisierung und aufgrund von wachsendem Druck aus der Bevölkerung einer

[9] https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_1_en

immer ambitionierteren Umweltaußenpolitik verschrieben und an einer Vielzahl von internationalen Umweltübereinkommen beteiligt. Obwohl Österreich EU intern zu den Vorreiterstaaten zählt, was die Übernahme von EU Umweltrecht anbelangt und bei manchen internationalen Abkommen durchaus sehr ambitionierte Ziele verfolgte, liegt es im EU-Schnitt bei der Gesamtanzahl der ratifizierten MEAs eher im hinteren Mittelfeld. Alles in allem also eine etwas gemischte Bilanz, was die Umweltaußenpolitik angeht.

Seit 2020 ist nun eine Grüne Partei an der österreichischen Bundesregierung beteiligt. Forschungsarbeiten (z. B. Schulze 2014; Neumayer 2002, 2003) haben gezeigt, dass die Stärke von Umweltparteien im Parlament und der Regierung eines Landes einen positiven Einfluss auf die Ratifikation von internationalen Umweltübereinkommen haben kann. Das wirft die Frage auf, ob das auch für den österreichischen Fall zu erwarten ist. Auf Seite 104 im aktuellen Regierungsprogramm findet sich jedenfalls die gezielte Absichtserklärung „ambitionierte und fortschrittsorientierte Klima- und Energiepolitik" in Europa und der Welt vorantreiben zu wollen (Bundeskanzleramt Österreich 2020). Laut Cazals und Sauquet (2015) können Wahlzyklen einen Einfluss darauf haben, wann Umweltübereinkommen ratifiziert werden. Einerseits können solche Verträge helfen bestimmte Interessengruppen zufrieden zu stellen, andererseits gehen sie auch oft mit erheblichen Kosten einher.

Weiterführende Quellen

International Environmental Agreements (IEA) Database Project

Diese Seite ermöglicht detaillierte Recherchen zu Umweltübereinkommen. Es kann in Erfahrung gebracht werden wann, welcher Staat, welche Art von Umweltübereinkommen ratifiziert hat.

Adelle, Camilla, Katja Biedenkopf und Diarmuid Torney, Hrsg. 2018. *European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dieses Buch kann verwendet werden, um mehr über die Rolle der EU in der internationalen Umwelt- und Klimapolitik zu erfahren.

EUR-Lex – Summaries of EU Legislation – Environment and Climate Change, https://eurlex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED=20&locale=en

In dieser Datenbank können Zusammenfassungen über die EU-Gesetzgebung im Bereich Umwelt- und Klimaschutz abgerufen werden.

Literatur

Bayrhammer, Bernadette. 2017. Auf den Spuren der Aubesetzer. *Die Presse,* 28. Oktober. https://www.diepresse.com/5310967/auf-den-spuren-der-aubesetzer.

Bernauer, Thomas, Anna Kalbhenn, Vally Koubi, und Gabriele Spilker. 2010. A Comparison of International and Domestic Sources of Global Governance Dynamics. *British Journal of Political Science* 40(3):509–538.

Bernauer, Thomas, Tobias Böhmelt, und Vally Koubi. 2013. Is There a Democracy–Civil Society Paradox in Global Environmental Governance? *Global Environmental Politics* 13(1):88–107.

Bundeskanzleramt Österreich. 2020. *Regierungsprogramm 2020–2024.* „Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024". https://www.dieneuevolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2020.pdf.

Cazals, Antoine, und Alexandre Sauquet. 2015. How do Elections Affect International Cooperation? Evidence from Environmental Treaty Participation. *Public Choice* 2(3–4):263–285.

Dasgupta, Susmita, Benoit Laplante, Hua Wang, und David Wheeler. 2002. Confronting the Environmental Kuznets Curve. *Journal of Economic Perspectives* 16(1):147–168.

Delreux, Tom. 2009. Cooperation and Control in the European Union: The Case of the European Union as International Environmental Negotiator. *Cooperation and Conflict* 44(2):189–208.

Delreux, Tom. 2012. The Rotating Presidency and the EU's External Representation in Environmental Affairs: The Case of Climate Change and Biodiversity Negotiations. *Journal of Contemporary European Research* 8(2):210–227.

Delreux, Tom. 2014. EU Actorness, Cohesiveness and Effectiveness in Environmental Affairs. *Journal of European Public Policy* 21(7):1017–1032.

Delreux, Tom. 2018. Multilateral Environmental Agreements: A Key Instrument of Global Environmental Governance. In *European Union External Environmental Policy*, Hrsg. von Camilla Adelle, Katja Biedenkopf, und Diarmuid Torney, 19–38. London: Palgrave Macmillan.

Demokratiezentrum Wien. 2015. Geschichte des AKW Temelin. http://www.demokratiezentrum.org/wissen/timelines/geschichte-des-akw-temelin.html.

Keferstein, Leslie. 2021. Eine kurze Geschichte der Anti-Atomkraft-Bewegung in Österreich. *Die Presse,* 9. März. https://www.diepresse.com/5925045/eine-kurze-geschichte-der-anti-atomkraft-bewegung-in-osterreich.

Fredriksson, Per G., und Eric Neumayer. 2013. Democracy and Climate Change Policies: Is History Important? *Ecological Economics* 95:11–19.

Holzinger, Katharina, und Christoph Knill. 2004. Competition and Cooperation in Environmental Policy: Individual and Interaction Effects. *Journal of Public Policy* 24(1):25–47.

Holzinger, Katharina, und Thomas Sommerer. 2011. Race to the Bottom or Race to Brussels? Environmental Competition in Europe. *Journal of Common Market Studies* 49(2):315–339.

Jänicke, Martin. 2008. Ecological Modernisation: New Perspectives. *Journal of Cleaner Production* 16(5):557–565.

Kelemen, R. Daniel. 2010. Globalizing European Union Environmental Policy. *Journal of European Public Policy* 17(3):335–349.

Knill, Christoph, und Duncan Liefferink. 2013. *Environmental Politics in the European Union: Policy-making, Implementation and Patterns of Multi-Level Governance*. Manchester: Manchester University Press.

Knill, Christoph, Heichel Stephan, und Daniel Arndt. 2012. Really a Front-Runner, Really a Straggler? Of Environmental Leaders and Laggards in the European Union and Beyond – A Quantitative Policy Perspective. *Energy Policy* 48:36–45.

Meadows, Donella H., Jorgen Randers, und Dennis L. Meadows. 1972. *The Limits to Growth*. New Haven, CT: Yale University Press.

Mitchell, Ronald B. 2003. International Environmental Agreements: A Survey of their Features, Formation, and Effects. *Annual Review of Environment and Resources* 28(1):429–461.

Mitchell, Ronald B. 2010. *International Politics and the Environment*. London: Sage.

Mitchell, Ronald B., Liliana B. Andonova, Mark Axelrod, Jörg Balsiger, Thomas Bernauer, Jessica F. Green, James Hollway, Rakhyun E. Kim, und Jean-Frédéric Morin. 2020. What We Know (and Could Know) about International Environmental Agreements. *Global Environmental Politics* 20(1):103–121.

Neumayer, Eric. 2002. Do Democracies Exhibit Stronger International Environmental Commitment? A Cross-Country Analysis. *Journal of Peace Research* 39(2):139–164.

Neumayer, Eric. 2003. Are Left-Wing Party Strength and Corporatism Good for the Environment? Evidence from Panel Analysis of Air Pollution in OECD Countries. *Ecological Economics* 45(2):203–220.

Oberthür, Sebastian, und Claire Roche Kelly. 2008. EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. *The International Spectator* 43(3):35–50.

Parlament Republik Österreich. 2021a. Bundesregierungen seit 1918. https://www.parlament.gv.at/WWER/BREG/REG/index.shtml?FUNK=ALLE&requestId=6352248379&LISTE=&RESS=ALLE&STEP=&listeId=16&ascDesc=ASC&SUCH=&feldRnr=3&FBEZ=FW_016&REG=0&pageNumber=1&xdocumentUri=%2FWWER%2FBREG%2FREG%2Findex.shtml&jsMode=.

Parlament Republik Österreich. 2021b. Das bundesstaatliche Prinzip. https://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/PR/index.shtml.

Perrin, Sophie, und Thomas Bernauer. 2010. International Regime Formation Revisited: Explaining Ratification Behaviour with Respect To Long-Range Transboundary Air Pollution Agreements in Europe. *European Union Politics* 11(3):405–426.

Pesendorfer, Dieter. 2007. *Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.

Roberts, J. Timmons, Bradley C. Parks, und Alexis A. Vásquez. 2004. Who Ratifies Environmental Treaties and Why? Institutionalism, Structuralism and Participation by 192 Nations in 22 Treaties. *Global Environmental Politics* 4(3):22–64.

Sbragia, Alberta M., und Chad Damro. 1999. The Changing Role of the European Union in International Environmental Politics: Institution Building and the Politics of Climate Change. *Environment and Planning C: Government and Policy* 17(1):53–68.

Schulze, Kai. 2014. Do Parties Matter for International Environmental Cooperation? An Analysis of Environmental Treaty Participation by Advanced Industrialised Democracies. *Environmental Politics* 23(1):115–139.

Torney, Diarmuid, Camilla Adelle, und Katja Biedenkopf. 2018. Introduction: European Union External Environmental Policy. In *European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, Hrsg. von Camilla Adelle, Katja Biedenkopf, und Diarmuid Torney, 1–15. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Van Schaik, Louise, und Simon Schunz. 2012. Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm-or Interest-Driven Actor? *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50(1):169–186.

Viktoria Jansesberger ist Doktorandin am Exzellenzcluster „The Politics of Inequality“ an der Universität Konstanz. Außerdem ist sie im Drittmittelprojekt „Investigating Climate Justice Preferences for Financing Instruments for Loss and Damage“ an der Universität Salzburg beschäftigt. In ihrer Dissertation untersucht sie die Auswirkungen von Extremwetterereignissen auf Protest- und Repressionsdynamiken in Entwicklungsländern. Ihre Forschungsinteressen umfassen zudem auch die Themen politische Partizipation, Ungleichheit und Populismus.

Dr. Gabriele Spilker ist Professorin für „International Politics – Global Inequality“ am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Konstanz und Teil des Exzellenzclusters „The Politics of Inequality“. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich sowohl mit den Einflussfaktoren als auch den Auswirkungen von Ungleichheit. Im Besonderen interessieren sie die Auswirkungen des Klimawandels auf Migration und Konflikt sowie die von Ungleichheit geprägten Wahrnehmungen von Globalisierungsprozessen.



Gesundheitspolitik

Bernhard Fattinger und Doris Dialer

Zusammenfassung

Pandemiebedingt ist die seit Jahrzehnten steigende Bedeutung globaler Gesundheitsfragen nun unübersehbar geworden. Die Gesundheitsaußenpolitik und Gesundheitsdiplomatie sind eng mit der allgemeinen Außen- und Sicherheitspolitik, zahlreichen anderen Politikfeldern, dem internationalen Profil eines Landes, nationalen und regionalen wirtschaftlichen und (geo-) politischen Interessen verbunden und berühren Fragen der Health Governance auf globaler und europäischer Ebene. (Globale) Gesundheitspolitik könnte daher – auch in Österreich – als wichtiger Bestandteil der Außenpolitik verstanden und entsprechend neu konzipiert werden.

1 Einleitung

Fragen der Gesundheitspolitik wurden lange Zeit primär als ein innenpolitisches Thema angesehen und von der Außenpolitik kaum wahrgenommen. Heute hingegen stehen Gesundheitsthemen im Fokus der internationalen Politik und sind seit Jahren ein Fixpunkt auf jedem G7- und G20-Gipfel. Die Bekämpfung von Infektionskrankheiten, der Ausbau resilienter Gesundheitssysteme, Maßnahmen zur Eindämmung

B. Fattinger (✉)
Ständige Vertretung Österreichs beim Büro der Vereinten Nationen und den Spezialorganisationen in Genf, Genf, Schweiz
E-Mail: bernhard.fattinger@bmeia.gv.at

D. Dialer
Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union, Brüssel, Belgien
E-Mail: doris.dialer@bmeia.gv.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_18

nichtübertragbarer Krankheiten oder beispielsweise auch die Bedrohung durch zunehmende Antibiotika-Resistenzen rücken zunehmend ins Zentrum außen- bzw. sicherheitspolitischer Überlegungen.

Diese fundamentale Änderung in der öffentlichen Wahrnehmung wurde Ende der 1980er- bzw. Anfang der 1990er-Jahre durch eine Reihe von Entwicklungen ausgelöst und weiter verstärkt. Vor dem Hintergrund des zu Ende gehenden Ost-West-Konflikts (1989–1991) und der damit verbundenen Hoffnung auf eine neue Weltordnung erhöhten die HIV/Aids-Epidemie und die von ihr ausgelösten Reaktionen (Brandt 2013, 2149) sowie das verstärkte Auftreten anderer weltumspannender Infektionserkrankungen und Zoonosen, wie des Schweren Akuten Respiratorischen Syndroms (SARS) oder der Bovinen Spongiformen Enzephalopathie (BSE), die Relevanz von Gesundheit auf globaler und nationaler Ebene. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch den sich verdichtenden und beschleunigenden Globalisierungsprozess, die damit einhergehende Angleichung der Lebensstile und Konsumgewohnheiten, die immer stärker erkennbaren „Grenzen des Wachstums“ in Form sich häufender extremer Wetterlagen, Umweltzerstörung und der dramatischen Verluste an Biodiversität, und schließlich die Anti-Terror-Doktrin, die als Reaktion auf die Terroranschläge vom September 2001 die Sicherheitsstrategien der großen westlichen Mächte prägte. Nach dieser Doktrin sollten gezielte Investitionen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in fragilen Staaten die Gefahr des unkontrollierten Ausbruchs von Infektionskrankheiten reduzieren, die politische Stabilität erhöhen und zugleich „die Herzen und Köpfe der Menschen“ gewinnen (Morrison 2018, 20).

Auf dem Gebiet der Globalen Gesundheit (engl. Global Health, GH) entstand für die internationale Staatengemeinschaft demnach ein zunehmender Handlungsdruck. Dies führte zum einem zu einer Serie von Gipfelkonferenzen, auf denen umwelt- und gesundheitspolitisch relevante Probleme definiert und behandelt wurden, wie der Konferenz der Vereinten Nationen (VN) über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992, ihren Folgekonferenzen (z. B. Kyoto 1997, Paris 2015), sowie zu den Millenniumszielen (2001) und schließlich der Agenda 2030 mit ihren Nachhaltige Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals, SDGs, 2015). Zum anderen reagierte eine Reihe von Staaten, wie etwa die Schweiz (2006)[1], das Vereinigte Königreich (2008), die USA

[1] Die Schweiz war das erste Land, das 2006 eine nationale Strategie zur Gesundheitsaußenpolitik (GAP) veröffentlicht hat, um gesundheitsrelevante Themen im Rahmen ihrer Innen-, Außen- und Entwicklungspolitik zu koordinieren, in internationalen Institutionen und Organisationen überzeugend aufzutreten und ihre eigenen Interessen besser vertreten zu können (EDA 2021). Die dritte Fassung der GAP liegt nunmehr unter dem Titel „Gesundheitsaußenpolitik der Schweiz 2019–2024“ vor (EDI/BAG und EDA 2019). Die nationale GH-Strategie der Schweizer Bundesregierung („Bundesrat“) wird ergänzt durch das „Globalprogramm Gesundheit“ des Departements für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA), das im Schweizer Außenministerium (Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten, EDA) angesiedelt ist, sowie durch eine Country Cooperation Strategy (CCS), in der die Schweiz und die WHO (2013) bilateral ihre Kooperationsziele festgelegt haben. Begleitend dazu existiert auch im Schweizer Parlament eine parlamentarische GH-Gruppe, bestehend aus Mitgliedern beider Kammern, die das Ziel hat, die GH-Politik der Schweiz aktiv mitzugestalten.

(2010), Japan (2010), Deutschland (2013)[2], Frankreich (2017) und Thailand (2016) auf die deutlich gestiegene Bedeutung globaler Gesundheitsfragen mit einer nationalen globalen Gesundheitsstrategie (National Global Health Strategy, NGHS). Diese hat es Staaten ermöglicht, sich dem Ziel der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) „Gesundheit für alle" anzunähern, besser auf Krisen zu reagieren und die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikfeldern zu erhöhen (Kickbusch und Ramesh 2012, 3; Bergner und Voss 2020, 2). Mehrere andere Länder (z. B. Brasilien, China, Kamerun, Kanada, Norwegen, Schweden und Südafrika) haben spezifische Schwerpunktbereiche für ein proaktives Engagement in der globalen Gesundheitsdiplomatie festgelegt (Kickbusch et al. 2021a, 126).

Österreich verfügt zwar bis dato über keine NGHS, hat aber in mehreren Bereichen der GH, sowohl auf globaler als auch auf europäischer Ebene wichtige Akzente gesetzt. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie Österreich in der GH-Politik gehandelt hat und welche Faktoren das Handeln Österreichs in diesem Politikbereich geprägt haben. Der Beitrag kommt dabei zu dem Befund, dass Österreich sich zwar auf vielen Ebenen und in zahlreichen Foren vielfältig und erfolgreich engagiert, bisher mangels einer integrierten, umfassenden NGHS seine Möglichkeiten aber noch nicht voll ausschöpft.

Das Thema GH als Teil der österreichischen Außenpolitik hat bis dato in der Forschung nur wenig Beachtung gefunden[3], wenngleich die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Politikfeld „Gesundheit" im Zuge der COVID-19-Pandemie einen merklichen Impuls erfahren hat. Ziel des gegenständlichen Beitrags ist es daher einerseits, die Querschnittsmaterie „GH" stärker in das Blickfeld von Studierenden, Praktiker*innen und der interessierten Öffentlichkeit zu rücken und Interesse an diesem Fachgebiet zu wecken; andererseits versteht sich dieser Artikel bewusst auch als Anregung zur Diskussion über die Positionierung der GH im Rahmen der nationalen Regierungs- und Außenpolitik, einschließlich der Frage nach der Notwendigkeit und Machbarkeit einer NGHS.

---

[2] In Deutschland wurde das erste Konzept zur globalen Gesundheitspolitik 2013 beschlossen (BMG 2013). Unter anderem zur Anpassung an die Agenda 2030 (2015) und auch als Reaktion auf den Ebola-Ausbruch 2014/15 in Westafrika, folgte ihr 2020 eine Neufassung unter dem Titel „Strategie der Bundesregierung zur Globalen Gesundheit. Verantwortung – Innovation – Partnerschaft: Globale Gesundheit gemeinsam gestalten" (BMG 2020), die – als Ergänzung zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Die Bundesregierung 2021) - einen integrierten Regierungsansatz mit gemeinsamen, längerfristigen Zielen darstellt und „Ausdruck der Entschlossenheit der dt. Bundesregierung ist, die Führungsrolle Deutschlands auf diesem Gebiet weiter auszubauen".

[3] Auch wenn es im Nahbereich dieses Themas hochinteressante Ansätze wie z. B. InsSciDE *(Inventing a shared Science Diplomacy for Europe),* gibt. Dabei handelt es sich um ein Forschungsprojekt, das im Rahmen von „Horizon 2020", dem EU-Forschungsrahmenprogramm 2014–2020, finanziert wurde (https://www.insscide.eu/) und sich auf die Entwicklung einer gemeinsamen Wissenschaftsdiplomatie in Europa konzentrierte. Österreichischer Projektpartner war die Universität Wien (Institut für Politikwissenschaft).

Der Beitrag setzt sich in vier Schritten mit diesem Gegenstand auseinander: In einem ersten Schritt grenzt der Beitrag den Politikbereich Global Health ein. Danach beschreibt er in einem zweiten Schritt Österreichs Aktivitäten im Bereich der globalen Gesundheitspolitik, wobei er zunächst auf die Entwicklung des Themas in der österreichischen Politik und die innerstaatliche Kompetenzverteilung eingeht und sich danach Österreichs Engagement im Rahmen der WHO und der Europäischen Union (EU) widmet. In einem dritten Schritt befasst sich der Beitrag mit exogenen und endogenen Faktoren, die Österreichs Gesundheitsaußenpolitik beeinflusst haben. In einem vierten und letzten Schritt skizziert der Beitrag schließlich mögliche Maßnahmen zur Stärkung der österreichischen Gesundheitsaußenpolitik.

2 Globale Gesundheit und Gesundheitspolitik – Versuch einer Verortung

Auf institutioneller Ebene und in der Fachliteratur zu GH besteht Konsens darüber, dass es keine einheitliche Definition des Begriffs GH gibt (Bonk und Ulrichs 2021, 1; Europäische Kommission 2010, 2). Häufig wird auf die Definition von Koplan et al. (2009, 1995) zurückgegriffen, wonach in der GH

> „die Verbesserung der Gesundheit und die Verwirklichung der gesundheitlichen Chancengleichheit für alle Menschen weltweit im Vordergrund stehen. GH legt den Schwerpunkt auf länderübergreifende Gesundheitsprobleme, -determinanten und -lösungen, bezieht viele Disziplinen innerhalb und außerhalb der Gesundheitswissenschaften mit ein und ist eine Synthese aus bevölkerungsbezogener Prävention und individueller klinischer Versorgung“.

Die globale Gesundheitsagenda beschäftigt sich mit einer großen Bandbreite an Themenbereichen und Problemstellungen, die z. B. von gesundheitlichen Ungleichheiten und den Auswirkungen des Klimawandels bis hin zum Marketing von gesundheitsschädlichen Produkten oder den global wirksamen Determinanten der Gesundheit handeln (Gräser 2018; Abubakar 2020, 1133–1134). GH kann sich somit sowohl auf regionale oder nationale gesundheitliche Ungleichheiten als auch auf grenzüberschreitende Probleme konzentrieren; „global“ ist in diesem Zusammenhang nicht als ein territorialer Begriff gemeint, sondern bezieht sich auf den Umfang der – sektorübergreifenden – Probleme (Koplan et al. 2009, 1994). GH geht auch weit über „gesundheitsbezogene Entwicklungszusammenarbeit“ (wie z. B. Verbesserung der Verfügbarkeit von sanitären Einrichtungen und sauberem Wasser[4], etc.) hinaus, da die zunehmenden Interdependenzen, wie etwa die gesundheitlichen Auswirkungen des Klimawandels, die Ver-

[4] S. SDG 6: Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen; Der Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen wurde von der Generalversammlung (GV) der VN 2010 als Menschenrecht bestätigt.

änderungen des globalen Lebensstils, die Auswirkungen des globalen Handels auf die Gesundheit oder antimikrobielle Resistenzen, ebenfalls zentrale Aspekte von GH darstellen (Aluttis et al. 2014, 4; Watts et al. 2020).

Der Begriff „GH" ist von den Begriffen „Öffentliche Gesundheit"[5] (ÖG) und „Internationale Gesundheit" (IG) abgeleitet, welche wiederum aus der Hygiene und der Tropenmedizin hervorgegangen sind. Dabei bezieht sich „Internationale Gesundheit" stärker auf die Gesundheitspraktiken, – politiken und -systeme in anderen Ländern und betont mehr die Unterschiede zwischen den Ländern als ihre Gemeinsamkeiten (HM Government 2008, 5). Jüngst wurde dieses Begriffsfeld (GH, ÖG, IG) noch durch „Planetare Gesundheit"[6] ergänzt, die sich mit den Zusammenhängen zwischen der menschlichen Gesundheit, den politischen, ökonomischen, sozialen und globalen Ökosystemen befasst (Müller et al. 2018, 1751). Wie Brown et al. (2006, 62–72) anschaulich darlegen, begann die schrittweise Ablösung des Vorgängerbegriffs „Internationale Gesundheit" durch den Begriff GH bereits in den 1990er-Jahren. Bereits in der 2. Hälfte der 2000er-Jahre, d. h. zwischen der Millenniumserklärung (2000) und der Agenda 2030 (2015), scheint dieser Prozess im Wesentlichen abgeschlossen gewesen zu sein[7]. In der Millenniumserklärung verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu einer neuen globalen Partnerschaft, um die extreme Armut zu verringern und bis 2015 acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) in Entwicklungsländern zu erreichen. Drei dieser acht Ziele waren unmittelbar gesundheitsbezogen.

Die 2015 daran anschließende Agenda 2030 fordert die Einbeziehung aller Länder und sozialen Schichten, folgt dem Nachhaltigkeitsgrundsatz und stellt eine wesentliche inhaltliche und konzeptionelle Weiterentwicklung gegenüber der Millenniumserklärung und den MDGs dar. Das Nachhaltige Entwicklungsziel 3 (SDG 3; „Gesundheit u. Wohlergehen für alle Menschen jeden Alters") steht mit allen anderen SDGs in systemischer Wechselwirkung und ist sowohl Voraussetzung für als auch Ergebnis von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Von zentraler Bedeutung ist auch SDG 17 („Internationale Zusammenarbeit"), da es klarstellt, dass die Erreichung der SDGs eine gemeinsame, solidarische Aufgabe aller Staaten darstellt. In der Entwicklungspolitik entspricht dem oben genannten globalen Transformationsprozess von „Internationaler Gesundheit" hin zu „Globaler Gesundheit" der Wandel von „Entwicklungshilfe" hin zur

---

[5] Engl. *„Public Health"* (PH). Nach Acheson (1988) ist Öffentliche Gesundheit „die Wissenschaft und Praxis der Verhinderung von Krankheiten, der Verlängerung des Lebens und der Förderung der Gesundheit durch organisierte Anstrengungen der Gesellschaft".

[6] Engl. *„Planetary Health"*. Der Begriff geht auf den „Rockefeller Foundation–Lancet Planetary Health Commission Report" (Whitmee et al. 2015) zurück und bezeichnet den transdisziplinären Ansatz, der die menschliche Gesundheit und die politischen, ökonomischen und sozialen Systeme sowie den Zustand der natürlichen Systeme der Erde, von denen die Zivilisation abhängt, in einen ganzheitlichen Blick nimmt (BMG 2020, 15).

[7] Ein Beleg dafür ist, dass das 11. Allgemeine Arbeitsprogramms der WHO (2006–2015) bereits den Untertitel „Eine globale Gesundheitsagenda" trägt (WHO 2006).

partnerschaftlich-partizipativen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) „auf Augenhöhe“ (Maiwald 2012, 103; Sternik 2017, 23).

Da die GH-Politik mit fast allen Politikbereichen zusammenhängt, wird sie zu Recht als Querschnittsaufgabe gesehen. Die damit einhergehende Kohärenzproblematik, hier vor allem der Abstimmungsbedarf mit klassischen Politikfeldern der Außenpolitik wie der Sicherheits-, Entwicklungs-, Handels-, Menschrechts-, Umwelt-, Klima- und Agrarpolitik, ist eine Herausforderung und zugleich eine Chance für die GH als Politikfeld, das nach der herkömmlichen Theorie der internationalen Beziehungen der „niederen Politik“ (*low politics*) zugeordnet wird (Labonté und Gagnon 2010, 1). Wie alle Themen, die nicht direkt mit der Verteidigung gegen äußere Bedrohungen, wie Krieg, Terrorismus sowie geostrategischen Überlegungen zusammenhängen, fällt die öffentliche Gesundheit – ebenso wie die soziale Sicherheit, die Kultur oder die Wirtschaft – nicht in den Bereich der *high politics* (Keohane und Nye 1974; Fidler 2005; Youde 2016, 157). Durch die zunehmende Verzahnung von Sicherheits- und Gesundheitspolitik – vor allem im Zuge globaler Gesundheitskrisen wie HIV/Aids (1990er-Jahre), der SARS-Pandemie (2002/2003), der Ebola-Krise 2014 oder der aktuellen COVID-19-Pandemie (seit Anfang 2020) – wird die Bedeutung der Gesundheitssicherheit bzw. der GH für die „hohe Politik“ der nationalen Sicherheit in höherem Ausmaß als früher wahrgenommen. Mit Verweis auf globale Initiativen wie die Millenniumsentwicklungsziele – die inzwischen in die Ziele für nachhaltige Entwicklung übergegangen sind – und die verstärkten Investitionen in die Gesundheit als Schlüsselthema internationaler und nationaler Sicherheitsstrategien ordnen Davies (2010) sowie Kickbusch und Reddy (2015) die Gesundheit klar den *high politics* zu. In diesem Kontext argumentiert Fidler (2005, 180), dass „Gesundheit“ oft so behandelt wird, als sei sie „unpolitisch“ - ein Status, den er mit der vermeintlich technischen und humanitären Natur der Gesundheit erklärt. Gemäß WHO-Definition ist Gesundheit „ein Zustand völligen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur das Freisein von Krankheit oder Gebrechen“[8].

Das schon seit den 1980er-Jahren zunehmende Interesse an der Verbindung zwischen GH und Außenpolitik fand u. a. in der „Erklärung von Oslo“ vom 20. März 2007 seinen Ausdruck (Amorim et al. 2007). Im Rahmen ihrer im September 2006 am Rande der UN-Generalversammlung gestarteten Initiative zu GH und Außenpolitik bekannten sich die Außenminister*innen Brasiliens, Frankreichs, Indonesiens, Norwegens, Senegals, Südafrikas und Thailands dazu, dass für sie Gesundheit zu einem zentralen außenpolitischen Thema geworden ist. Sichtbares Ergebnis dieses GH-Fokus in der Außenpolitik sind die seit 2008 alljährlich verabschiedeten Resolutionen der GV mit dem Titel „Global Health and Foreign Policy“[9].

---

[8] Satzung der WHO, Präambel, Abs. 2.

[9] Seit 2015 tragen diese Resolutionen jeweils auch einen Untertitel wie z. B. „Stärkung des Managements internationaler Gesundheitskrisen“ (Res. A/RES/70/183 vom 17.12.2015).

Auch im UN-Sicherheitsrat (SC, Security Council) wurden seit 2000 immer öfter Themen besprochen, die einer erweiterten gesundheitspolitischen Sicherheitslogik folgen. 2014 rief der SC mit der „UN Mission for Ebola Emergency Response" (UNMEER) die erste kollektive Gesundheitsmission der VN ins Leben. Zusätzlich zum Bezug zu Frieden, Stabilität und Sicherheit (u. a. von humanitärem Personal) betonen die Resolutionen mit Gesundheitsbezug in letzter Zeit verstärkt auch Aspekte wie Prävention, den Aufbau resilienter Gesundheitssysteme und die Bedeutung kollektiven Handelns in diesen Bereichen (Gulati und Voss 2019).

Mit der außenpolitischen Trendwende hin zu umfassenderen Ansätzen ging auch die Verbindung von Menschenrechts- und Gesundheitspolitik einher. Es geht dabei um die Verwirklichung des „Rechts auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit" (kurz „Recht auf Gesundheit") sowie der sozialen Gerechtigkeit. Durch die Berücksichtigung der sozialen Determinanten der Gesundheit[10] werden Regierungen für ihr Handeln in Bezug auf gesundheitliche Ungleichheit in die Verantwortung gezogen (Stronks et al. 2016).

Internationale Gesundheitspolitik findet in einem komplexen globalen Mehrebenensystem statt, dessen prominentester nicht-staatlicher Akteur die WHO ist. Parallel zur WHO agiert in der GH aber auch eine stetig wachsende Anzahl mehr oder weniger vernetzter Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (NRO), weltweit tätiger Pharmaunternehmen und philanthropischer Stiftungen (McInnes et al. 2019; sowie Kickbusch et al. 2021). Auch die Europäische Union hat sich zusehends als Akteur in diesem Politikbereich etabliert und engagiert. Ausgehend von Vertrag von Maastricht, der öffentliche Gesundheit stärker zum Gegenstand der europäische Integration gemacht hat (Emmerling und Rys 2016), haben sich die Strukturen der EU in diesem Bereich im Laufe Zeit, unter anderem als Reaktion auf die BSE-Rindfleischkrise im Jahr 1996, weiterentwickelt (Kickbusch und Franz 2020, 8)[11]. Außerdem gibt es einige große staatliche Einrichtungen, die als globale Akteure auftreten, wie z. B. die United States Agency for International Development (USAID), die National Institutes of Health (NIH) oder die Centers for Disease Control and Prevention (CDC).

[10] Social Determinants of Health (SDH): die nicht-medizinischen Faktoren, die die Gesundheitsergebnisse beeinflussen. Laut Schätzungen übersteigt der Beitrag von Bereichen außerhalb des Gesundheitssektors den Beitrag, den der Gesundheitssektor selbst zu den gesundheitlichen Ergebnissen der Bevölkerung beiträgt. Allgemein gilt, dass Gesundheitszustand und Lebenserwartung einen engen Bezug zur sozioökonomischen Position haben. Wichtige SDH sind z. B. Einkommen, sozialer Schutz, Bildung, Ernährung, Wohnen, frühkindliche Entwicklung, Umwelt und Zugang zu Gesundheitsdiensten.

[11] Ein eigener „Kommissar für Gesundheit und Konsumentenschutz" (David Byrne, Irland) wurde erstmals mit der Kommission Prodi (1999–2004) ernannt. Der Generaldirektion Gesundheit (heute DG SANTE, vormals DG SANCO) zugeordnet sind die drei dezentralen Gesundheitsagenturen European Food Safety Authority (EFSA), European Medicines Agency (EMA) und European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC).

Die WHO spielt auf dieser „überfüllten Bühne“ (Frenk und Moon 2013, 937) zwar eine wichtige Rolle, sieht sich aber einer stetig zunehmenden Konkurrenz ausgesetzt und verfügt im Vergleich zu anderen Akteuren, wie der Weltbank oder dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM), über deutlich geringere finanzielle Ressourcen. Insgesamt bringt diese Akteursvielfalt im Bereich der GH auf der einen Seite zwar mehr Ressourcen, Expertise und Handlungsalternativen in die globale Gesundheitspolitik, auf der anderen Seite entstehen dadurch aber auch Kompetenzstreitigkeiten, erhebliche Koordinationsprobleme und Effizienzverluste, die nicht zuletzt die Zielländer vor zusätzliche Schwierigkeiten stellen (Hein 2006, 5; Sondermann 2020).

3 Österreichs als Akteur in der Globalen Gesundheitspolitik

3.1 Entwicklungslinien, Kompetenzen und Kooperationsformen

In der Nachkriegszeit und den ersten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg lag das Hauptaugenmerk der österreichischen Außenpolitik (einschließlich ihrer gesundheitspolitischen Komponenten) auf der umfassenden Integration Österreichs in die neuen Strukturen auf Ebene der VN, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD), des Europarats und der EFTA sowie auf dem Abschluss bilateraler Gesundheitsabkommen[12] in Form von Staatsverträgen. Determinanten der gesundheitsbezogenen grenzüberschreitenden bzw. außenpolitischen Aktivitäten Österreichs sind zum einen das regionale Umfeld (Nachbarstaaten, Cross-Border Kooperationen) und zum anderen Österreichs Mitgliedschaft und Mitarbeit in IOs und multilateralen Netzwerken. Ein besonderer Fokus liegt hier naturgemäß auf der Mitgliedschaft Österreichs in der WHO sowie gesundheitsbezogenen Aspekten seiner Mitgliedschaft in der Europäischen Union.

Das gegenständliche Kapitel ist der Versuch einer Bestandsaufnahme – ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit[13] – der gesundheitsbezogenen grenzüberschreitenden bzw. außenpolitischen Aktivitäten Österreichs seit 1945. Diese ergaben sich aus Mitgliedschaften in internationalen Organisationen, Österreichs Nachbarschaftspolitik, seinen bilateralen Kontakten, seinen Bemühungen im Rahmen der EZA und seiner Teilhabe an diversen multilateralen Foren. Die Darstellung der hier erkennbar werdenden Fülle an unterschiedlichen Handlungssträngen, Foren, Netzwerken und Einzelmaßnahmen mit

[12] Es gibt ca. 30 derartige bilaterale Abkommen im Bereich des Gesundheitswesens, https://www.bmeia.gv.at/themen/voelkerrecht/staatsvertraege/bilaterale-staatsvertraege/.

[13] Künftigen Studien und Forschungsprojekten vorbehalten sind hier etwa die österreichische Mitwirkung an gesundheitsbezogenen Foren und Projekten der Weltbank u. a. Entwicklungsbanken, in der Generalversammlung der VN, der OECD oder der International Labour Organization (ILO).

GH-Bezug soll verdeutlichen, wie umfangreich und anspruchsvoll dieses breite, sektorüberschreitende Aufgabengebiet ist und dazu beitragen, die potenzielle Zweckmäßigkeit einer gesamthaft koordinierten österreichischen „Gesundheitsaußenpolitik“ bzw. einer nationalen österreichischen GH-Strategie besser zu erkennen.

Seit den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts und verstärkt seit den 1990er-Jahren ist die wachsende Bedeutung gesundheitsbezogener Themen im Rahmen der Außenpolitik auch an der intensivierten österreichischen diplomatischen Entsendungspolitik im Gesundheitsbereich erkennbar. So werden Österreichs Interessen gegenüber der EU seit dem Beitritt im Jahr 1995 von Gesundheitsattachés (Veterinärwesen, Lebensmittelsicherheit, öffentliche Gesundheit und Verbrauchergesundheit) an der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel wahrgenommen. Ähnliches gilt sinngemäß auch für die Entsendung von Gesundheitsattachés durch das Gesundheitsministerium (seit 2005) an die Österreichische Vertretung bei den VN und Sonderorganisationen in Genf.

Neben dem in fachlichen Fragen federführenden Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) und dem für EZA und humanitäre Hilfe zuständigen Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) sind unter den behördlichen Akteur*innen der grenzüberschreitenden Gesundheitspolitik in Österreich seitens des BMSGPK auch die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES), die 2002 gegründet wurde, und die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG; das österreichische Public Health-Institut), sowie seitens des BMEIA die Austrian Development Agency (ADA), die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, zu nennen.

Die AGES-MEA (Medizinmarktaufsicht der Agentur) ist eines der sechs strategischen Geschäftsfelder der AGES, welche wiederum eine der führenden Expert*innenorganisationen Europas für die Sicherheit von Lebensmitteln, Arzneimitteln, Medizinprodukten sowie Tiergesundheit, öffentliche Gesundheit, Strahlenschutz und Ernährungssicherung ist. Die AGES-MEA handelt im Auftrag des Bundesamtes für Sicherheit und Gesundheit (BASG) und spielt u. a. im Rahmen der EMA bei der Zulassung von Impfstoffen und Therapeutika eine wesentliche Rolle.

Die GÖG wurde 2006 als GmbH gegründet und ist u. a. auch mit der Führung der nationalen Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung beauftragt. Beide Institutionen entsenden u. a. Expert*innen in diverse Arbeitsgruppen und Agenturen, etwa im Rahmen der EU und des Europäischen Direktorats für die Qualität von Arzneimitteln und Gesundheitsfürsorge (EDQM) des Europarats in Straßburg[14]. Die GÖG beheimatet auch zwei der vier WHO-Kollaborationszentren, nämlich jenes für pharmazeutische Preisgestaltung und Erstattungspolitik, sowie jenes für

[14] *European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare (EDQM);* ein Beispiel hierfür ist die Mitarbeit bei der laufenden Überarbeitung und Aktualisierung des Europäischen Arzneibuchs (European Pharmacopoeia, abgek. „Ph. Eur“). Näheres dazu unter https://www.edqm.eu.

Gesundheitsförderung in Krankenhäusern und im Gesundheitswesen. Weitere österreichische WHO-Kollaborationszentren sind das Zentrum für evidenzbasierte Medizin an der Donau-Universität Krems und das Zentrum für Pflegeforschung und -ausbildung an der Paracelsus Medizinischen Privatuniversität Salzburg.[15] Als für Gesundheitsangelegenheiten zuständiges Fachressort ist das BMSGPK haushaltsrechtlich auch für die Zahlung des österreichischen Pflichtbeitrags zur WHO zuständig. Darüber hinaus ist im Kontext der GH erwähnenswert, dass im Bundesbudget für 2021 insgesamt 10 Mio. veranschlagt wurden, die ausschließlich dem BMSGPK für Projekte und Vorhaben im europäischen und internationalen Kontext zur Bewältigung der gesundheitlichen und sozialen Folgen von COVID 19 und zur Unterstützung vulnerabler Gruppen zur Verfügung standen[16].

Die übergeordneten Ziele der ADA sind die Verminderung der Armut, die Sicherung des Friedens und der Schutz der Umwelt. Schwerpunkte der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) sind u. a. die Einbeziehung des Privatsektors, die Gleichstellung der Geschlechter, die menschliche Sicherheit und die Unterstützung mehrerer SDGs. Gesundheit stellt allerdings keinen inhaltlichen Schwerpunkt der ADA dar, wenngleich sie von der ADA – neben internationaler humanitärer Hilfe, entwicklungspolitischer Bildungsarbeit in Österreich sowie Beschäftigung und Sozialschutz – als „weiterer wichtiger Aktionsbereich" angeführt wird. Gesundheitsrelevante Projekte werden im Rahmen der österreichischen „Gesundheitsaußenpolitik" vor allem durch das BMEIA im Wege der humanitären Hilfe und der EZA unterstützt. Der gesundheitspolitische Fokus liegt hier u. a. auf SDG 6 (Sauberes Wasser und Sanitärversorgung)[17]. Die Mittel für humanitäre Hilfe vor Ort wurden 2020 auf mehr als 50 Mio. EUR jährlich verdoppelt und sollen bis längstens 2024 auf 60 Mio. EUR jährlich weiter erhöht werden. Zusätzlich wurde 2020 ein*e Sonderbeauftragte*r für humanitäre Hilfe ernannt und der Auslandskatastrophenfonds sowie die Basisförderung für den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) gegenüber 2019 vervierfacht (BMEIA 2020).

Mit GH-Themen befasste Bundesministerien (BM) sind des Weiteren das BM für Digitales und Wirtschaft (BMDW), das für Programme gesundheitsrelevanter EZA

[15] Die Zahl der WHO-Kollaborationszentren ist im Vergleich zu anderen Ländern (Belgien: 8, Norwegen: 7, Schweden: 10, Schweiz: 15) noch ausbaufähig; weltweit gibt es davon über 800 in mehr als 80 Ländern.

[16] Zielgruppen sind insbes. Frauen und Mädchen, Menschen auf der Flucht sowie vulnerable Gruppen. Insgesamt wurden 39 internationale Projekte von NGOs eingereicht, 26 erhielten den Zuschlag. Sie werden etwa in Äthiopien, Uganda und Burkina Faso, am Westbalkan sowie in der Republik Moldau, der Ukraine und Palästina realisiert (Die Presse 2021).

[17] Beispielhaft dafür z. B. die umweltfreundliche Erneuerung des Nurek-Staudamms in Tadschikistan, welche mit österreichischem *Know-how* implementiert wird.

zuständig ist, das BM für Bildung und Forschung (BMBF; Gesundheitsforschung[18] u. internationale Forschungsnetzwerke), das BM für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) und das Bundesministerium für Finanzen (BMF), das Österreich in den Internationale Finanzinstitutionen[19] vertritt, im Wege der Österreichischen Kontrollbank Soft Loan-Finanzierungen[20] zur Realisierung nachhaltiger, österreichischer Projekte in ausgewählten Entwicklungsländern vergibt und insgesamt fast zwei Drittel der öffentlichen österreichischen Entwicklungshilfeleistungen[21] verwaltet.

Grenzüberschreitend wird Gesundheitspolitik schließlich auch auf den seit 2013 jährlich stattfindenden und als „Gesundheitsquintett“ bezeichneten Treffen der deutschsprachigen Gesundheitsminister*innen beraten und z. T. auch koordiniert. Andere Foren nachbarschaftlicher Kooperation im Gesundheitsbereich sind die Ländergruppe „Central 5“ (Slowakei, Slowenien, Tschechien, Österreich und Ungarn) und die Beneluxa-Initiative (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Irland, Österreich), die sich u. a. um eine Verbesserung der Transparenz bei der Kostenentwicklung und Preisgestaltung von Arzneimitteln bemüht. Ausdruck des öffentlichen Interesses an grenzüberschreitenden Gesundheitsthemen ist schließlich auch das seit 1998 alljährlich durchgeführte Europäische Gesundheitsforum Gastein (European Health Forum Gastein, EHFG), das Expert*innen aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu hochrangigen Diskussionen zusammenführt.

3.2 Gesundheitspolitik im Rahmen der WHO

Österreich war WHO-Mitglied der ersten Stunde, da es schon 1947 die Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär der VN hinterlegt hatte, und somit der Sonderorganisation der VN schon mehr als sieben Jahre früher beitreten konnte als – erst Ende 1955 – den VN selbst. Österreich wirkt seither aktiv an der Arbeit in den diversen Gremien der WHO sowie seit dem EU-Beitritt in der EU-Koordination (Genf, New York, etc.) mit und hat in den letzten Jahren dabei u. a. auf die Themen Ausbau der primären Gesundheitsversorgung, Frauengesundheit, Augenheilkunde, Gesundheitskompetenz, Stärkung

[18] Das BMBF ist daher auch das federführende Ressort für die österr. Beteiligung am IARC, der Internationalen Agentur für Krebsforschung, einer 1965 gegründeten Unterorganisation der WHO mit Sitz in Lyon, der Österreich 2008 beigetreten ist.

[19] Engl. International financial institutions (IFIs); Näheres dazu https://www.bmf.gv.at/themen/wirtschaftspolitik/internationale-finanzinstitutionen.html.

[20] https://www.bmf.gv.at/themen/wirtschaftspolitik/aussenwirtschaft-export/soft-loans.html

[21] Die ODA (official development assistance) Österreichs 2020 betrug nach vorläufigen Zahlen der OECD rund 1,117 Mrd. EUR (oder 1,3 Mrd. US$) bzw. einer ODA-Quote von 0,29 % des Bruttonationaleinkommens (BNE). Zu den Finanzierungsquellen der österr. ODA s. https://www.entwicklung.at/ada/oeffentliche-entwicklungshilfeleistungen.

der Gesundheitssysteme und des Gesundheitspersonals, Mundgesundheit, Digitale Gesundheit, Verbesserung bei sowie Vorbeugung und Behandlung von Gebärmutterhalskrebs und die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit (einschließlich psychischer Gesundheit und der Verwirklichung sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte) besonderen Wert gelegt. Viele dieser Punkte finden sich auch in den Kapiteln „Gesundheit" und „Frauen" des Regierungsprogramms 2020–2024 „Aus Verantwortung für Österreich" (BKA 2020a, 185–192).

Zu den im Laufe der Jahre von Österreich im Rahmen seiner aktiven Mitarbeit in den Lenkungsgremien der WHO (Genf) erzielten Erfolgen gehören u. a. eine wichtige Katalysator-Finanzierung zur Eliminierung der Drakunkulose (Medinawurm-Krankheit), die dazu beigetragen hat, dass die Zahl der an dieser Parasitose Erkrankten von ca. 3,5 Mio. Fällen in 20 Ländern Mitte der 1980er-Jahre auf nur mehr 27 Fälle in 6 afrikanischen Ländern zurückgegangen (2020) ist; weiters der erfolgreiche Abschluss der schwierigen Verhandlungen zur Verabschiedung der „Erklärung von Astana zur Primären Gesundheitsversorgung" während der österreichischen Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2018, oder etwa die Verabschiedung einer Resolution über die Entwicklung eines globalen Aktionsplans zur Verbesserung der Prävention und Therapie von Epilepsie u. a. neurologischer Störungen[22] im Herbst 2020.

Als Zeichen seiner globalen Solidarität hat Österreich 2020 ACT-A, die Allianz zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie, mit 2 Mio. EUR bzw. rund 2,2 Mio. US$ unterstützt. Weitere 2,4 Mio. EUR (ca. 2,7 Mio. US$) leistete Österreich 2020 an GAVI – Die Impfallianz zur Dotierung der COVID-19-Impfstoffinitiative COVAX. Dieser Betrag wurde im Juni 2021 um zusätzliche 2,6 Mio. EUR (ca. 2,94 Mio. US$) und im Dezember 2021 um weitere 2,5 Mio. EUR auf insgesamt 7,5 Mio. EUR erhöht.

Auf Ebene der WHO-Region Europa wäre unter den wichtigen österreichischen Beiträgen u. a. seine Rolle als Förderer des Europäischen Observatoriums für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik zu nennen, einer öffentlich-privaten Partnerschaft, die die europ. Gesundheitssysteme analysiert, vergleicht und bewertet. Das BMSGPK unterstützte 2020 den WHO-Notfallfonds (CFE)[23] mit 300.000 EUR, sowie ein mehrjähriges WHO-Projekt zur Unterstützung der Entwicklung und des Einsatzes neuer antimikrobieller Mittel, und verschiedene kleinere Projekte in Moldawien u. in der Ukraine (Tbc-Bekämpfung, Traumabehandlung, etc.).

[22] Resolution WHA73.10; das erfolgreich durchgesetzte Österreich Anliegen war hier die Erweiterung des geplanten Aktionsplans auf (alle) neurologischen Erkrankungen, da diese (wie z. B. Schlaganfall, Parkinson, Epilepsie, etc.) weltweit die Hauptursache für behinderungsbedingte Lebensjahre u. die zweithäufigste Todesursache sind.

[23] engl. *Contingency Fund for Emergencies*. Der CFE stellt der WHO die Ressourcen zur Verfügung, um innerhalb von 24 h oder weniger auf Krankheitsausbrüche und gesundheitliche Notfälle reagieren zu können und so Leben zu retten, unnötiges Leid zu vermeiden und durch eine schnelle Reaktion die Folgekosten zu reduzieren.

Im Rahmen seiner WHO-Mitgliedschaft war Österreich von 1989 bis 1991 Mitglied des Exekutivrats und übt diese Funktion gegenwärtig (2019–2022) erneut aus. Zu den aktuellen Zielen des österreichischen Engagements gehören hier einerseits die Stärkung der WHO selbst und andererseits eine Aufwertung und Stärkung des Exekutivrats. Zu den markanten aktuellen Ereignissen der externen österreichischen Gesundheitspolitik im Zusammenhang mit der WHO zählen schließlich auch seine aktive Unterstützung der Wiederwahl von WHO-Generaldirektor Tedros Adhanom Ghebreyesus bei seiner Nominierung im Herbst 2021 und Österreichs Mitgliedschaft in der „Gruppe der Freunde eines Pandemievertrags". Die letztgenannte Initiative zielt darauf ab, die weltweite Pandemie-Prävention, -Bereitschaft und -Reaktionsfähigkeit durch eine Verbesserung der internationalen rechtlichen Rahmenbedingungen zu stärken.

3.3 Gesundheitspolitik im Rahmen der EU

Die Einbindung Österreichs in die europäischen Entscheidungs- und Rechtssetzungsprozesse findet auf mehreren Ebenen und in zahlreichen Ratsarbeitsgruppen, Ausschüssen, Foren und Gremien statt. Die gesundheitspolitischen Zielsetzungen werden dabei von der EU-Kommission in den Jahres- und Gesundheitsprogrammen sowie von den amtierenden Ratspräsidentschaften vorgegeben. So konnte Österreich z. B. im Rahmen seines zweiten Ratsvorsitzes (1. Halbjahr 2006) erfolgreich die Sicherung und Erweiterung zugelassener Arzneimittel mit pädiatrischer Indikation für Kinder und Jugendliche im Alter von 0–17 Jahren[24] und die verstärkte gemeinsame Bekämpfung seltener Krankheiten („Rare Diseases") vorantreiben.[25] Als einer der Erfolge während der jüngsten Ratspräsidentschaft (2. Halbjahr 2018) kann u. a. das Voranbringen des Verordnungsvorschlags über die Bewertung von Gesundheitstechnologien gewertet werden.[26] Ebenso spielt Österreich eine aktive Rolle in der EU-Drogenpolitik (z. B. WHO Rahmenabkommen zur Einschränkung des Tabakkonsums) und stellt seit Ende 2021 den Präsidenten des Verwaltungsrats der Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD, Lissabon); zudem ist Österreich im Leitungsgremium der Europäischen Agentur für Lebensmittelsicherheit, das aus 15 Verwaltungsmitgliedern besteht, vertreten.

[24] VO (EG) Nr. 1901/2006. Anstoß zu dieser Verordnung war die eingeschränkte Versorgungslage von Kindern und Jugendlichen bezüglich für ihre Altersgruppe zugelassener Arzneimittel, da die Durchführung klinischer Studien an Kindern und Jugendlichen aufgrund verschiedener Faktoren restriktiveren Auflagen unterworfen ist.

[25] Ratsschlussfolgerungen vom 15./16. Juni 2006, S. 10.

[26] COM (2018) 51 final. Österreich ist Mitglied im EU-Netzwerk für HTA (EUnetHTA).

Als weitere Erfolgsbeispiele können die maßgebliche Mitgestaltung der Verordnungen über Medizinprodukte[27] und In-vitro-Diagnostika[28] genannt werden, wodurch u. a. eine Erhöhung der Patientensicherheit erreicht wurde, sowie die Bemühungen um die Einführung des sogenannten „Patient Blood Management" (PBM), bei dem es um ein multidisziplinäres und patientenzentriertes Behandlungskonzept geht (Europäische Kommission 2017). Die WHO-Resolution „Verfügbarkeit, Sicherheit und Qualität von Blutprodukten" (WHO 2010) kann als ein wichtiges Ergebnis der initialen Arbeiten Österreichs auf diesem Gebiet hervorgehoben werden. 2021 beauftragte die WHO ein Expert*innengremium (mit österreichischer Beteiligung) mit der Entwicklung einer internationalen Leitlinie für das PBM.

Im Kontext der COVID-19 Pandemie bildet das „Team Europa"[29]einen einheitlichen Aktionsrahmen, für das gesamte auswärtige gesundheitspolitische Handeln bzw. die Gesundheitsdiplomatie der EU. Bereits am 19. Januar 2021 hat die EU die EU-Mitgliedstaaten in einer Mitteilung *„A united front to beat COVID-19"*[30] dazu aufgerufen, Drittstaaten, insbesondere EU-Partnerländer am Westbalkan, südliche und östliche Nachbarschaftsländer und Afrika – durch den *„EU Vaccine Sharing Mechanism"* bei der Beschaffung von Impfstoff zu unterstützen.

Aufbauend auf dem Weltgesundheitsgipfel der G20 und der Europäischen Kommission in Rom vom Mai 2021 und dem G20-Gipfel in Rom vom Oktober 2021 bekräftigte EU-Kommissionpräsidentin Von der Leyen auf der 2. Sondertagung der Weltgesundheitsversammlung (vom 29.11.–01.12.2021)[31] das Engagement der EU für multilaterale Zusammenarbeit und Solidarität. Um das weltweite Impfziel von 70 % im Jahr 2022 zu erreichen will die EU bis Mitte 2022 mindestens 700 Mio. Impfstoffdosen für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen bereitstellen. Österreich nahm im Auftrag der EU-Kommission am Westbalkan eine Koordinierungsfunktion für die Verteilung von Impfstoffdosen an insgesamt sechs Balkanstaaten ein. Darüber hinaus hat es eigene gesetzliche Grundlagen geschaffen, um vereinfacht Impfstoffdosen an Zielländer (u. a. an Albanien, Armenien, Georgien, Kosovo, Moldau, Nordmazedonien, Usbekistan und Tadschikistan, Palästina, Bhutan, Äthiopien, Burkina Faso, Mozambik und Uganda, Costa Rica, Vietnam und Bangladesch) zu spenden.

---

[27] VO (EU) 2017/745.

[28] Wie HIV- oder Schwangerschaftstests; VO (EU) 2017/746.

[29] Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die globale Reaktion der EU auf COVID-19, JOIN(2020)11 final, 8.4.2020.

[30] Mitteilung der Kommission, Gemeinsam gegen COVID-19, COM(2021)35 final.

[31] President von der Leyen addresses the special session of the World Health Assembly of the WHO SPEECH/21/6423.

Die Höhe der österreichischen COVID-19-Impfstoffspenden betrug bis November 2021 bereits mehr als drei Millionen Impfdosen, wovon eine Million über COVAX[32] und ca. 2,15 Mio. bilateral gespendet wurden. Zusätzlich wurden von Österreich zuletzt knapp 1 Million Impfdosen des Herstellers Johnson & Johnson an COVAX übergeben und durch UNICEF in Afghanistan, Burkina Faso und auf den Philippinen verteilt[33]. Auch im EU-Netzwerk der Zulassung von pandemischen Impfstoffen und Arzneimitteln kann Österreich eine erfolgreiche Bilanz ziehen. AGES-MEA, die Medizinmarktaufsicht der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit, liegt im EU-Spitzenfeld, wie aus dem jüngsten Jahresbericht der EMA hervorgeht. Daher ist es auch kein Zufall, dass die AGES und das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen in großem Umfang Chargenprüfungen[34] von COVID-19-Impfstoffen für den gesamten EU/EWR-Raum durchführen.

Basierend auf den Lehren[35], die die EU-27 aus dem bisherigen Verlauf der COVID-19-Pandemie gezogen haben, bekräftigte auch Österreich im Februar 2021 im Rahmen des Europäischen Rates seine Entschlossenheit, durch Stärkung der Weltgesundheitsorganisation und die Arbeit an einem internationalen Vertrag über Pandemien im Rahmen der WHO die globale Gesundheitssicherheit zu fördern[36] (Nikogosian 2021). Als Mitglied der Freundesgruppe des Pandemievertrags[37], warnte Österreich vor einem Mangel an Low-Tech-Produkten wie Spritzen und Sauerstoff in der Pandemiebekämpfung und setzt sich dafür ein, einen "Ständigen Ausschuss für Prävention, Vorsorge und Reaktion bei gesundheitlichen Notfällen" als Unterkomitee des Exekutivrates einzurichten.

---

[32] COVAX ist ein Programm, das die Entwicklung und Herstellung von COVID-19-Impfstoffen beschleunigen und für alle Länder (vor allem auch für die Entwicklungsländer) einen fairen und gerechten Zugang zu COVID-19-Impfstoffen sicherstellen soll. Es war 2020 von der WHO und den Impfstoffallianzen GAVI und CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) angestoßen worden und wird von diesen gemeinsam mit UNICEF geleitet (Irmer 2021).

[33] Mit Stand 28.12.2021 hat COVAX hat bisher über 811 Mio. COVID-19-Impfstoffe an 144 Länder ausgeliefert. Siehe zu den aktuellen Impfstoffspenden Österreichs den aktuellen Pressedienst des BMEIA, der online abrufbar ist.

[34] 2020 war das österreichische OMCL (Official Medical Control Laboratory) lange das einzige Labor in der EU, das die Chargenprüfung für den Impfstoff „Spikevax" von Moderna durchführt (EMA 2020, 92–93.).

[35] Mitteilung der Kommission, Erste Lehren aus der COVID-19-Pandemie, COM(2021)380 final, 15.6.2021.

[36] Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates SN 2/21 vom 26.02.2021, S. 3, Pkt. 10.

[37] Dieser Gruppe gehörten Ende 2021 Albanien, Chile, Costa Rica, Fidschi, Indonesien, Kenia, Südkorea, Norwegen, Rwanda, Senegal, Serbien, Südafrika, Thailand, Trinidad und Tobago, Tunesien, die Ukraine, das Vereinigte Königreich und die meisten EU-Mitgliedstaaten an (mit Ausnahme von Bulgarien, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, die Tschechische Republik und Ungarn).

4 Exogene und endogene Faktoren der österreichische GH- bzw. Gesundheitsaußenpolitik

Sowohl eine Analyse der Verwaltungspraxis als auch der einschlägigen Rechtsgrundlagen in Österreich zeigt, dass „Gesundheit" bzw. Gesundheitsvorsorge und -sicherheit in Österreich weiterhin im Allgemeinen fast ausschließlich als innerstaatliche Angelegenheit betrachtet werden. Belege dafür sind u. a. die Nichterwähnung von Außenpolitik in österreichischen Publikationen zu „Health in All Policies"[38] (Gesundheit Österreich 2017) oder z. B. auch der österreichische Umsetzungsbericht zu den SDGs (BKA 2020b), der das zentrale SDG 17 „Internationale Zusammenarbeit" nur sehr knapp kommentiert[39]. Es existiert bisher auch keine kompetenzrechtliche Regelung, mit der GH allgemein als grenzüberschreitende, gesundheitsbezogene Zuständigkeit explizit erfasst und einem oder mehreren Bundesministerien zugeordnet wird. Interessant ist dieses Fehlen einer expliziten GH-Kompetenz auch im Hinblick auf das außenpolitische Profil Österreichs in anderen Bereichen, wie etwa der Sicherheitspolitik, der Abrüstung und Rüstungskontrolle oder der Menschenrechte und humanitären Hilfe.[40]

Gesundheit stellt zwar keinen Schwerpunkt der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit dar (ADA 2009, 5), findet aber als Unterpunkt des thematischen Schwerpunkts Nr. 1, „Armut beseitigen – Grundbedürfnisse decken" mehrfach Erwähnung. Im „Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019 bis 2021" des BMEIA (BMEIA 2018) werden allerdings in diesem Kontext im Vorwort als gesundheitsbezogene Themen Frauengesundheit und Familienplanung hervorgehoben. Obwohl in diversen Veröffentlichungen der ADA Gesundheit als „Grundvoraussetzung für nachhaltige Entwicklung" bezeichnet und betont wird, dass sich von den 17 SDGs „mehr als ein Dutzend auf Gesundheit beziehen" und es – seit Mitte der 1980er-Jahre (ADA 2009, 5) – zahlreiche beeindruckende gesundheitsbezogene OEZA-Projekte gibt[41], bestätigt eine Analyse der ADA-Geschäftsberichte und ähnlicher Dokumente doch

[38] Das WHO-Konzept des HiAP basiert auf dem Leitbild eines gesamtgesellschaftlichen, politikfeldübergreifenden Gesundheitsansatzes und wurde durch die finnische EU-Ratspräsidentschaft 2006 geprägt (Trojan und Fehr 2020).

[39] Eine seiner zentralen Feststellungen ist, dass Österreich mit seinen anteiligen Ausgaben für Entwicklungshilfe [von 0,26 % des BNE im Jahr 2018] unter den Werten der EU-28 (2018: 0,48 % des BNE) liegt. Mit anderen Worten wird „Umsetzung der SDGs" in diesem Bericht weitestgehend als (rein) innerstaatliche Aufgabe, und nur in sehr untergeordnetem Ausmaß auch im Sinne einer Selbstverpflichtung zu solidarischem Handeln und der Kooperation mit Entwicklungsländern interpretiert.

[40] Siehe hierzu die Beiträge von Johann Frank, Alexander Kmentt, Sieglinde Rosenberger und Michael Obrovsky in diesem Handbuch.

[41] Siehe dazu z. B. die Projektbeispiele in ADA 2009, 6–9, oder in der Ausgabe 2/2021 des von der ADA herausgegebenen Magazins „Weltnachrichten" zum Thema „Höchstes Gut Gesundheit" (ADA 2021).

klar die einleitende Feststellung, dass es sich bei der Gesundheit um keinen prioritären Bereich der OEZA handelt. In Zahlen ausgedrückt lässt sich das z. B. daran ablesen, dass die bilateralen OEZA-Mittel der ADA für den ODA-Sektor „Gesundheit“[42] seit 2006 von 6,37 Mio. EUR bzw. 6,7 % der gesamten bilateralen OEZA-Mittel (i. H. v. 95,1 Mio. EUR) bis 2020 auf 2,51 Mio. EUR bzw. 2,35 % der gesamten bilateralen OEZA-Mittel (i. H. v. 107,20 Mio. EUR) zurückgegangen sind[43]. Ebenso finden sich im Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik unter der Überschrift „Gesamtstaatlichkeit und Politikkohärenz“ (BMEIA 2018, 8) zwar Hinweise auf eine Reihe von Strategien anderer Ressorts[44], aber kein Bezug zum Gesundheitsministerium bzw. BMSGPK.

Besonders augenfällig wird dieser Unterschied im Herangehen an das Thema GH nicht nur im Vergleich mit den Nachbarländern Schweiz und Deutschland, sondern z. B. auch im Vergleich mit dem ebenfalls neutralen EU-Mitgliedsland Schweden, das das Land mit den höchsten GH-Ausgaben pro Kopf weltweit ist[45] und diesen massiven Ressourceneinsatz auf dem Gebiet der GH als essenziellen Teil des „Sverigebilden“ betrachtet, d. h. des Bildes, das die Welt sich von Schweden macht (Irwin 2019, 1).

In der einschlägigen Fachliteratur wird der nachgeordnete Stellenwert gesundheitlicher Themen im Rahmen der Außenpolitik u. a. mit der Zuordnung zu den *low politics* argumentiert. Die Dynamik des Politikfelds „Gesundheit“ zeigt aber deutlich, dass vor allem im Zuge von akuten Gesundheitskrisen der Politikbereich „Gesundheit“ – zumindest so lange die Krise andauert – in die *high politics* aufsteigt (Youde 2016; McInnes et al. 2019).

Weitere mögliche Gründe könnten in einer Rückkoppelung mit der Ausgestaltung der akademischen Landschaft liegen. So befinden sich in der Schweiz sowie auch in allen anderen Staaten, die ein ausgeprägtes GH-Engagement aufweisen, zahlreiche Universitäten, Think Tanks und andere akademische Einrichtungen, die über ein klares GH-Profil verfügen.

Weitere mögliche Faktoren wären ein Unterschied im Ausmaß der innerstaatlich wirksam werdenden wirtschaftlichen Interessen, so gehören sowohl die Schweiz als auch Deutschland zu den „Exportweltmeistern“ und sind Sitz einer beträchtlichen Zahl an weltweit agierenden Großunternehmen bzw. Konzernen (Pharmaindustrie, Medizintechnik, etc.), die durch gezieltes Lobbying hre Interessen innerstaatlich wahrschein-

[42] DAC Code 120 (DAC: OECD Development Assistance Committee; ODA: Official Development Assistance/Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen).

[43] https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/berichte

[44] Klimafinanzierungsstrategie, Österr. Sicherheitsstrategie, Strategie für die Internationalen Finanzinstitutionen, Strategie der Österr. Entwicklungsbank, Außenwirtschaftsstrategie 2018, Österr. Migrationsstrategie.

[45] Abgesehen von Kleinstaaten wie z. B. Monaco.

lich besser zur Geltung bringen können, als dies bei der - überwiegend aus Klein- und Mittelbetrieben bestehenden - österreichischen Exportwirtschaft der Fall sein dürfte.

Nicht zu vergessen ist schließlich auch die Tatsache, dass die österreichische Außenpolitik der letzten Jahrzehnte zum einen vorrangig mit der Vorbereitung und Durchführung des EU-Beitritts sowie in den Folgejahren mit den daraus erwachsenden Anpassungs- und Umsetzungsmaßnahmen beschäftigt war und dass Österreich zum anderen einen klaren außenpolitischen und auch außenwirtschaftspolitischen Fokus auf die Länder in der östlichen und südöstlichen Nachbarschaft[46] gelegt hat und dort, z. B. im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung, auch ausgesprochen erfolgreich agiert hat.

Im Hinblick auf die von zahlreichen Wissenschaftler*innen wiederholt geforderte Formulierung und Verabschiedung einer GH-Strategie der EU (Kickbusch und Franz 2020; Speakman et al. 2017; Save the Children Europe et al. 2020; Steurs et al. 2018) und der Tatsache, dass im Programm des französischen Ratsvorsitzes (1. Halbjahr 2022)[47] als Ziel ausdrücklich „die Stärkung der EU-Maßnahmen im Gesundheitsbereich und ihrer Beiträge zur globalen Gesundheitsstrategie in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Gremien“ erwähnt wird, wäre es vorteilhaft, wenn mehr EU-Mitgliedstaaten als bisher eine NGHS entwickeln würden, da sie diese Strategien und ihre Erfahrungen damit dann in die Diskussion über eine Stärkung der Rolle der EU in der Global Health Governance und über die Entwicklung einer integrierten europäischen GH-Strategie einbringen könnten.

5 Handlungsempfehlungen

Aus den Ergebnissen dieses Beitrags lassen sich abschließend mehrere Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Positionierung der österreichischen Gesundheitsaußenpolitik ableiten. Zunächst könnte, einen Vorschlag von Cede und Prosl (2015, 288) aufgreifend, sollte das Außenministerium als „österreichisches Barometer“ für die wichtigsten internationalen Entwicklungen fungieren und systematische Analysen der globalen Trends erstellen und veröffentlichen. Im Politikbereich Global Health könnten solche Analysen auch Fragen nach den Ursachen der Corona-Krise und entsprechende Schlussfolgerungen umfassen und in der Folge unter Umständen auch in Österreich zu einer grundlegenden Neubewertung der Themen „Außenpolitik und Gesundheit“ und „Globale Gesundheit“ führen.

Wie im Beitrag ausgeführt, könnten sich diese Schlussfolgerungen u. a. auf den Ausbau institutioneller und personeller Kapazitäten, die budgetäre Aufstockungen GH-relevanter Budgets (Bergner et al. 2020) bzw. deren Schaffung, sowie auf die Konzeption

[46] Einschließlich der Westbalkan-Länder (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Republik Nordmazedonien und Serbien).

[47] Französische Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union 2022 (europa.eu).

einer integrierten, sektorübergreifenden NGHS[48] beziehen. Sollte sich dieser Entwicklungsschritt[49] als machbar erweisen, so könnte er auch von einer Spezialisierungsinitiative zur Aus- bzw. Weiterbildung für Expert*innen die in diesem Bereich im Rahmen der öffentlichen Verwaltung tätig sind, begleitet werden (Kickbusch et al. 2007a, b). Eine Möglichkeit dafür wäre z. B. eine Art von „Global Health Curriculum" in dem Mitarbeiter*innen der verschiedenen mit dieser Materie befassten Bundesministerien, Agenturen, Behörden und sonstige Dienststellen einschlägiges Fachwissen und Fertigkeiten im Sinn von „Global Health Diplomacy", etwa im Rahmen mehrerer mehrtägiger Module, vermittelt werden. Ein weiterer Entwicklungsschritt könnte in der Folge auch darin bestehen, dass Expert*innen, die auf diesem Gebiet im Inland (Bundesministerien, ADA, etc.) oder Ausland (Genf, Brüssel, New York, etc.) arbeiten, zur Erhaltung und Weiterentwicklung ihrer GH-Qualifikation Teil eines Fachkräfte-Pools werden, aus dem Gesundheitsattaché-Stellen u. ä. Positionen gleichsam rotierend besetzt werden könnten. Das könnte auch dazu beitragen, die oft festgestellten Kommunikationsbarrieren zwischen den diversen GH-Standorten zu überwinden. Andere HR-bezogene Maßnahmen könnten z. B. die Nutzung von Expert*innen-Austauschmöglichkeiten mit GH-Dienststellen anderer EU-Mitglied- oder EWR-Staaten sein, um so voneinander lernen und Erfahrungen austauschen zu können, die Schaffung von Junior Professional Officer (JPO)[50]-Stellen in GH-Organisationen wie der WHO, oder die Förderung von Traineeships und Secondments in solchen Organisationen.

Schließlich könnte im Zuge der oben angesprochenen Analyse und Bewertung darauf eingegangen werden, ob und inwieweit eine generelle österreichische Beteiligung – zusätzlich zum Engagement im Rahmen der EU – an GH-Organisationen von globaler Bedeutung wie dem Globalen Fonds, GAVI oder UNAIDS allenfalls doch von nationalem Interesse sein könnte. In Analogie zu den im In- und Ausland anerkannten und geschätzten, internationalen friedensunterstützenden und humanitären Auslandseinsätzen des österreichischen Bundesheeres, die einer aktiven österreichischen Neutralitäts-, UN- und Sicherheitspolitik dienen, könnte ein schrittweiser Ausbau des österreichischen GH-Engagements als wertvoller Beitrag zur nationalen Sicherheit, zu einer gelebten internationalen Solidarität und als wesentlicher Bestandteil des Österreich-Bildes in der Welt verstanden und langfristig konzipiert werden. Dies würde nicht

---

[48] Der Vorschlag, „Maßnahmen zu ergreifen, um einen koordinierteren und kohärenteren gesamtstaatlichen Ansatz" zu erreichen findet sich in ähnlicher Form – in Bezug auf die EZA – auch in der ODA OECD-DAC-Peer Review 2020 für Österreich, die im Übrigen Österreichs regionale Führungsrolle, seine starken multilateralen Beiträge und sein Engagement für Gender und Umwelt lobt (https://www.oecd-ilibrary.org/sites/bd516a04-en/index.html?itemId=/content/component/bd516a04-en).

[49] Dieser Schritt könnte u. U. auch im Kontext einer – von vielen Seiten angeregten – grundsätzlichen Reform der OEZA erfolgen (Obrovsky 2020; Globale Verantwortung 2021, u. v. a. m.).

[50] Junior Professional Officer (https://www.bmeia.gv.at/ministerium/karrieremoeglichkeiten/eu-und-internationale-organisationen/jpo-programm/).

zuletzt auch der Kohärenz zwischen der österreichischen Gesundheitsaußenpolitik und der engagierten und profilierten österreichischen Politik auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Abrüstung und der humanitärer Hilfe zugutekommen.

Gesundheitspolitisch würde ein Ausbau der Kooperation mit der WHO den Nutzen, den Österreich aus seiner WHO-Mitgliedschaft zieht – in Analogie zu den diesbezüglichen Überlegungen zur österreichischen EU-Mitgliedschaft – mit hoher Wahrscheinlichkeit noch weiter steigern, da schließlich „kein Gesundheitssystem so perfekt ist, dass es nicht noch besser werden könnte."[51] Auch wirtschaftspolitisch spricht Vieles für eine bessere Vernetzung der österreichischen Anbieter*innen von gesundheitsbezogenen Produkten und Dienstleitungen[52] in Form einer österreichischen GH-Plattform nach den Mustern der Schweiz und Deutschlands. Die eigenen Stärken könnten so besser genützt und synchronisiert werden, u. a. im Zusammenhang mit EZA- oder auch GH-Forschungsprojekten auf nationaler oder europäischer Ebene. Nicht zuletzt die digitale Transformation im Gesundheitsbereich bedarf einer guten Koordination und Steuerung (Kickbusch et al. 2019)[53]. Die WHO ermöglicht mit ihrer digitalen Gesundheitsstrategie einen Bezugsrahmen für zahlreiche globale Initiativen. Auch mehrere bilaterale Partner (USAID, GIZ, NORAD[54], SIDA[55]) haben inzwischen spezielle Abteilungen für den Bereich der digitalen Transformation eingerichtet.

Angesichts der uns alle betreffenden unmittelbaren Relevanz des Themas globale Gesundheit scheint die Zeit gekommen zu sein, „Global Health" auch im öffentlichen Diskurs und der akademischen Forschung und Lehre stärker zu verankern, um dem wachsenden Bedarf an Fachkräften gerecht zu werden. GH-Studiengänge verschiedenster Art existieren sowohl in Europa als auch in Übersee in großer Zahl. Darüber hinaus gibt es eine prosperierende europäische und globale Landschaft von GH-Think Tanks[56] und

---

[51] Zitiert nach WHO-GD Dr. Tedros Adhanom-Ghebreyesus.

[52] Wirtschaftssektoren, die in diesem Zusammenhang häufig genannt werden, sind z. B. die Medizintechnik- und Pharmabranche; aber auch Errichter*innen und Betreiber*innen von Spitälern, Kur- oder Wellness-Centern, u. a. Branchen, etwa im IT-Bereich (digital health), kommen hier als potenzielle Interessent*innen und Nutznießer*innen einer besser koordinierten nationalen GH-Politik infrage.

[53] Ein potenzieller Ansprechpartner betreffend Digital health-Forschung, -Standardisierung, -finanzierung und -vernetzung auch für die österr. Wirtschaft wäre hier die International Digital Health and Artificial Intelligence Research Collaborative (I-DAIR; https://www.i-dair.org/).

[54] Norad („Norwegian Agency for Development Cooperation") ist die norwegische Agentur für EZA und eine Direktion des norwegischen Außenministeriums.

[55] Sida („The Swedish International Development Cooperation Agency") ist die schwedische Regierungsagentur für EZA.

[56] Wie z. B. das Barcelona Institute for Global Health (ISGlobal), die Bloomberg School of Public Health Research Centers, das GH Policy Center am CSIS (Center for Strategic and International Studies) oder das japanische HGPI (Health and Global Policy Institute) (McGann 2020, 180–182).

Forschungsnetzwerken[57], die österreichischen Partner*innen im Falle einer Beteiligung vielversprechende Perspektiven eröffnen könnten.

Weiterführende Quellen

Kickbusch, Ilona, Haik Nikogosian, Michel Kazatchkine und Mihály Kökény. 2021. *A Guide to Global Health Diplomacy: Better Health – Improved Global Solidarity – more equity*. Genf: Global Health Centre; Graduate Institute of International and Development Studies. https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-02/GHC-Guide.pdf.

Dieser umfassende Überblick zum Thema Global Health Diplomacy besticht durch seine Aktualität, Praxisnähe und Verfügbarkeit über open access.

Bachner, Florian, Julia Bobek, Katharina Habimana, Joy Ladurner, Lena Lepuschütz, Herwig Ostermann, Lukas Rainer, Andrea E. Schmidt, Martin Zuba, Wilm Quentin und Winkelmann Juliane. 2018. „Austria: Health System Review 2018". *Health Systems in Transition* 20 (3). Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Diese Analyse des österreichischen Gesundheitssystems untersucht die jüngsten Entwicklungen in den Bereichen Organisation und Governance, Gesundheitsfinanzierung, Gesundheitsversorgung, Gesundheitsreformen und Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems.

The Lancet Global Health. https://www.thelancet.com/journals/langlo/home.

The Lancet Global Health ist die weltweit führende Zeitschrift für globale Gesundheit. Der Online-Zugang ist gebührenfrei (open access).

Literatur

Acheson, Donald. 1988. *Public Health in England. Report of the Committee of Inquiry into the Future Development of the Public Health Function*. London: HMSO.

Abubakar, Ibrahim. 2020. The Future of Migration, Human Populations, and Global Health in the Anthropocene. *The Lancet* 396(10258):1133–1134. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31523-3.

Aluttis, Christoph, Thomas Krafft, und Helmut Brand. 2014. Global Health in the European Union. A Review from an Agenda-Setting Perspective. *Global Health Action* 7:1. https://doi.org/10.3402/GHa.v7.23610.

Amorim, Celso, Philippe Douste-Blazy, Hasan Wirayuda, Jonas Gahr Støre, Cheikh Tidiane Gadio, Nkosazana Dlamini-Zuma, und Nitya Pibulsonghram. 2007. Oslo Ministerial Declaration on Global Health: A Pressing Foreign Policy Issue of Our Time. *The Lancet* 369(9570):1373–1378. www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(07)60498-X/abstract.

[57] Wie etwa EGHRIN (European Global Health Research Institutes Network), EUGLOH (European University Alliance for Global Health) und CUGH (Consortium of Universities for Global Health).

Austrian Development Agency (ADA). 2009. *Fokus: Gesundheit in der OEZA*. https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Publikationen/Fokuspapiere/Fokus_Gesundheit_Juni2009.PDF.

Austrian Development Agency (ADA). 2021. Höchstes Gut Gesundheit. Weltnachrichten Nr. 2, https://www.entwicklung.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Weltnachrichten/2021/2_2021_WNR.pdf.

Bergner, Susan, und Maike Voss. 2020. *Globale Gesundheitspolitik der EU: Eine Agenda für die deutsche Ratspräsidentschaft. SWP-Aktuell 15/2020*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Bergner, Susan, Remco van de Pas, Louise van Schaik, und Maike Voss. 2020. Unterstützung für die Weltgesundheitsorganisation. Welche Schritte die EU als Nächstes einleiten sollte. *SWP-Aktuell 105/2020* (Aktualisierte deutsche Übersetzung von SWP Comment 47/2020).

Bonk, Mathis B., und Thimo Ulrichs, Hrsg. 2021. *Global Health. Das Konzept der Globalen Gesundheit*. Berlin: De Gruyter.

Brandt, Allan M. 2013. How AIDS Invented Global Health. *The New England Journal of Medicine* 2013(368):2149–2152. https://doi.org/10.1056/NEJMp1305297.

Brown, Theodore M., Marcos Cueto, und Elizabeth Fee. 2006. The World Health Organization and the Transition From "International" to "Global" Public Health. *American Journal of Public Health* 96(1):62–72. https://doi.org/10.2105/AJPH.2004.050831.

Bundeskanzleramt (BKA). 2020a. Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html.

Bundeskanzleramt (BKA). 2020b. Österreich und die Agenda 2030. Freiwilliger Nationaler Bericht zur Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele/SDGs (FNU).

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA). 2018. Gemeinsam. Für unsere Welt: Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019 bis 2021.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA). 2020. *„Gemeinsam. Für unsere Welt. Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019–2021". Aktualisierung 2020*.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG). 2013. „Globale Gesundheitspolitik gestalten – gemeinsam handeln – Verantwortung wahrnehmen. Konzept der Bundesregierung". https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Gesundheit/Broschueren/Globale_Gesundheitspolitik-Konzept_der_Bundesregierung.pdf.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG). 2020. „Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit. Verantwortung – Innovation – Partnerschaft: Globale Gesundheit gemeinsam gestalten". https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Gesundheit/Broschueren/GlobaleGesundheitsstrategie_Web.pdf.

Cede, Franz, und Christian Prosl. 2015. *Anspruch und Wirklichkeit: Österreichs Außenpolitik seit 1945*. Innsbruck: StudienVerlag.

Davies, Sara E. 2010. *The Global Politics of Health. The Kelvingrove Review Issue 8*. Cambridge: Polity Press.

Die Bundesregierung. 2021. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. www.deutsche-nachhaltigkeitsstrategie.de.

Die Presse. 2021. Mückstein verspricht zehn Millionen Euro für internationale Projekte. *Die Presse,* 12. August. https://www.diepresse.com/6020359/mueckstein-verspricht-zehn-millionen-euro-fuer-internationale-projekte.

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Bundesamt für Gesundheit (BAG) und Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). 2019. Gesundheitsaussen-

politik der Schweiz 2019–2024. https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/internationale-beziehungen/schweizer-gesundheitsaussenpolitik.html.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). 2021. Website Aussenpolitik/Nachhaltigkeit, Umwelt, Energie, Gesundheit, Bildung, Wissenschaft, Verkehr, Raumfahrt/Gesundheit/Gesundheitsaussenpolitik (GAP). https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/bundesweite-themen/gesundheit.html.

Emmerling, Thea, und Andrzej Rys. 2016. The Development of EU Health Policy. Treaty Basis, Health Acquis and History. In *The European Union as a Global Health Actor*, Hrsg. von Thea Emmerling, Ilona Kickbusch, und Michaela Told. Singapur: World Scientific Publishing, 21–91.

Europäische Kommission. 2010. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Rolle der EU in der globalen Gesundheitspolitik. SEK(2010)380 SEK(2010)381 SEK(2010)382. Brüssel, den 31.3.2010 KOM(2010)128 endg.

Europäische Kommission. 2017. *Supporting Patient Blood Management (PBM) in the EU. A Practical Implementation Guide for Hospitals.* Directorate-General for Health and Food Safety. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

European Medcine Agency (EMA). 2020. EMA-Budgetbericht, EMA/MB/664792/2020.

Fidler, David P. 2005. Health as Foreign Policy: Between Principle and Power. *Whitehead Journal of Diplomacy and Internationale Relations* 6:179–194.

Frenk, Julio, und Suerie Moon. 2013. Governance Challenges in Global Health. *The New England Journal of Medicine* 2013(368):936–942.

Gesundheit Österreich. 2017. *Health in All Policies – Gesundheitsziele Österreich*. https://gesundheitsziele-oesterreich.at/website2017/wp-content/uploads/2017/05/fact-sheet-health-in-all-policies.pdf.

Globale Verantwortung. 2021. Vorläufige ODA Leistungen 2020: international große Anstiege, nur Österreichs Ausgaben bleiben unterdurchschnittlich. Bericht vom 19. April. https://www.globaleverantwortung.at/vorlaeufige-oda-leistungen-2020.

Gräser, Silke. 2018. *Globale Gesundheit/Global Health*. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. https://doi.org/10.17623/BZGA:224-i063-2.0.

Gulati, Daniel, und Maike Voss. 2019. Gesundheit und Sicherheit. Warum die Eindämmung von Infektionskrankheiten allein nicht ausreicht. *SWP-Aktuell (41/2019).* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. https://doi.org/10.18449/2019A41.

Hein, Wolfgang. 2006. Global Health Governance – Zukunftsfähige Architektur eines globalen Gesundheitssystems. *GIGA Focus Global* 7.

HM Government. 2008. Health is Global: A UK Government Strategy 2008–13. Sept 30, 2008. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20130105191920mp_/http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_088753.pdf.

Irmer, Juliette. 2021. Ungleiche Impfstoffverteilung verlängert Pandemie. *Der Standard,* 8. November. https://www.derstandard.at/story/2000130849095/ungleiche-impfstoffverteilung-verlaengert-pandemie.

Irwin, Rachel. 2019. Sweden's Engagement in Global Health: A Historical Review. *Globalization and Health* 15:79. https://doi.org/10.1186/s12992-019-0499-1.

Keohane, Robert O., und Joseph S. Nye. 1974. Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics* 27(1):39–62. https://doi.org/10.2307/2009925.

Kickbusch, Ilona, Gaudenz Silberschmidt, und Paolo Buss. 2007a. Global Health Diplomacy: The Need for New Perspectives, Strategic Approaches and Skills in Global Health. *Bulletin of the World Health Organization* 85(3):230–232. World Health Organization. https://doi.org/10.2471/BLT.06.039222

Kickbusch, Ilona, Thomas E. Novotny, Nico Drager, Gaudenz Silberschmidtd, und Santiago Alcazar. 2007b. Global Health Diplomacy: Training Across Disciplines. *Bulletin of the World Health Organization* 85(12):971–973.

Kickbusch, Ilona, und Kirthi Ramesh. 2012. *Gutachten: die Positionierung Deutschlands in der globalen Gesundheitspolitik Ansätze für eine Nationale Globale Gesundheitsstrategie NGHS*. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Gesundheit/Berichte/Kickbusch_-_Die_Positionierung_Deutschlands_in_der_globalen_Gesundheitspolitik.pdf.

Kickbusch, Ilona, und Christian Franz. 2020. Towards a Synergistic Global Health Strategy in the EU. *19. Global Health Centre Working Paper*. Genf: Global Health Centre.

Kickbusch, Ilona, und K.S. Reddy. 2015. Global Health Governance–The Next Political Revolution. *Public Health* 129(7):838–842.

Kickbusch, Ilona, Anurag Agrawal, Andrew Jack, Naomi Lee, und Richard Horton. 2019. Governing Health Futures 2030: Growing up in a Digital World. *The Lancet and Financial Times Commission* 394(10206):1309. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32181-6.

Kickbusch, Ilona, Haik Nikogosian, Michel Kazatchkine, und Mihály Kökény. 2021. A Guide to Global Health Diplomacy. Genf: Graduate Institute Geneva; Global Health Centre.

Kickbusch, Ilona, Detlev Ganten, und Matshidiso Moeti, Hrsg. 2021. *Handbook of Global Health*. Cham: Springer Nature.

Koplan, Jefrey P., et al. 2009. Global Health Executive Board: Towards a Common Definition of Global Health. *The Lancet* 373:1919–1996.

Labonté, Ronald, und Michelle L. Gagnon. 2010. Framing Health and Foreign Policy: Lessons for Global Health Diplomacy. *Globalization and Health* 6(1):14. https://doi.org/10.1186/1744-8603-6-14.

McGann, James G. 2020. Global Go To Think Tank Index Report (2021). TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports. 18. https://repository.upenn.edu/think_tanks/18.

McInnes, Colin, Kelley Lee, und Jeremy Youde. 2019. *Oxford Handbook of Global Health Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Maiwald, Ulrike. 2012. *Der Begriffswandel von der „Entwicklungshilfe“ zur „Entwicklungszusammenarbeit“ am Beispiel der BRD*. Masterarbeit, Universität Wien. Historisch-Kulturwissenschaftliche Fakultät. https://doi.org/10.25365/thesis.18946

Morrison, Stephen. 2018. Decay of the Postwar Multilateral Western order. *BMJ* 363:20 (Special supplement on Global Health Disruptors).

Müller, Olaf, Albrecht Jahn, und Sabine Gabrysch. 2018. Planetary Health: Ein umfassendes Gesundheitskonzept. *Deutsches Ärzteblatt* 115(40):A1751–A1752.

Nikogosian, Haik. 2021. *A Guide to a Pandemic Treaty. Things you must know to help you make a Decision on a Pandemic Treaty*. Genf: Graduate Institute Geneva; Global Health Centre. https://repository.graduateinstitute.ch/record/299388

Obrovsky, Michael. 2020. Aktueller Kommentar Mai 2020. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE). https://www.oefse.at/publikationen/aktueller-kommentar-mai-2020/.

Save the Children Europe, AidsFonds, DSW, Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, IPPF, International Planned Parenthood Federation, Global Health Advocates et al. 2020. *Towards a New EU Global Health Strategy: Civil Society Shadow Global Health Strategy*. https://resource-centre-uploads.s3.amazonaws.com/uploads/global_health_strategy_0.pdf.

Sondermann, Elena. 2020. Globale Gesundheitspolitik zwischen Anspruch und Widersprüchlichkeiten. Bundeszentrale für Politische Bildung. Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ 46–47/2020), 06. November. https://www.bpb.de/apuz/weltgesundheit-2020/318304/globale-gesundheitspolitik-zwischen-anspruch-und-widerspruechlichkeiten.

Speakman, Elizabeth, Martin McKee, und Richard Coker. 2017. If Not Now, When? Time for the European Union to Define a Global Health Strategy. *The Lancet Global Health* 5(4):392–393. https://doi.org/10.1016/S2214-109X(17)30085-2.

Sternik, Lukas Sylvester. 2017. Retten wir die Welt zu Tode? Über die Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit vom Zweiten Weltkrieg bis zur Jahrtausendwende mit besonderem Fokus auf Österreich. Diplomarbeit, Universität Wien. Historisch-Kulturwissenschaftliche Fakultät. https://doi.org/10.25365/thesis.47240.

Steurs, Lies, Remco van de Pas, Sarah Delputte, und Jan Orbie. 2018. The Global Health Policies of the EU and Its Member States: A Common Vision? *International Journal of Health Policy and Management* 7(5):433–442. https://doi.org/10.15171/ijhpm.2017.112.

Stronks, Karien, Brigit Toebes, Aart Hendriks, Umar Ikram, und Sridhar Venkatapuram. 2016. Social Justice and Human Rights as a Framework for Addressing Social Determinants of Health. Final Report of the Task Group on Equity, Equality and Human Rights. Review of Social Determinants of Health and the Health Divide in the WHO European Region. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/334356/HR-task-report.pdf.

Trojan, Alf, und Rainer Fehr. 2020. Nachhaltige Stadtgesundheit: Konzeptionelle Grundlagen und aktuelle Initiativen. *Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung-Gesundheitsschutz* 63:953–961. https://doi.org/10.1007/s00103-020-03187-8.

Watts, Nick, Markus Amann, Nigel Arnell, et al. 2020. The 2020 Report of the Lancet Countdown on Health and Climate Change: Responding to Converging Crises. *The Lancet* 397(10269):129–170. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32290-X.

Whitmee, Sara, et al. 2015. Safeguarding Human Health in the Anthropocene Epoch: Report of The Rockefeller Foundation-Lancet Commission on Planetary Health. *The Lancet* 386(10007):1973–2028. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)60901-1.

WHO. 2006. Eleventh General Programme of Work, 2006–2015: A Global Health Agenda. World Health Assembly, 59. World Health Organization. https://apps.who.int/iris/handle/10665/21117.

WHO. 2010. Availability, Safety and Quality of Blood Products. World Health Assembly, 63. WHA Resolution. World Health Organization. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_R12-en.pdf.

Youde, Jeremy. 2016. High Politics, Low Politics, and Global Health. *Journal of Global Security Studies* 1(2):157–170. https://doi.org/10.1093/jogss/ogw001.

Bernhard Fattinger ist seit 1994 Mitarbeiter des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz in Wien und seit 2017 Gesandter für Gesundheit an der Ständigen Vertretung Österreichs beim Büro der Vereinten Nationen und den Spezialorganisationen in Genf. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften und dem Gerichtsjahr absolvierte er ein zweijähriges Postgraduate-Studium an der Diplomatischen Akademie Wien und später auch den Public Health-Lehrgang an der Medizinischen Universität und Universität Wien.

Doris Dialer ist Attaché für öffentliche Gesundheit und Konsumentenschutz an der Ständigen Vertretung Österreichs zur EU (Brüssel) sowie Gastlektorin an zahlreichen Universitäten, unter anderem an der Verwaltungshochschule Kehl (PMIC – Public Management in International Cooperation) und dem Centre International de Formation Européene (CIFE) in Nizza, Berlin und Budapest. Sie ist Gründungsmitglied des Innsbruck Center for European Research (ICER) und Mitherausgeberin der Europawissenschaftlichen Reihe (iup/Nomos) der Universität Innsbruck.



Entwicklungspolitik

Michael Obrovsky

Zusammenfassung

Österreich hat seit den 1960er-Jahren mit internationaler Entwicklungshilfe begonnen. Im Rahmen einer global orientierten Außenpolitik in den 1970er-Jahren, wurden die rechtlichen Grundlagen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) geschaffen. Ab 1985 wurde EZA ein Teil einer pragmatischen, auf den EU-Beitritt ausgerichteten Außenpolitik. Österreich verfolgte auch nach dem EU-Beitritt nur eine minimalistische „Entwicklungshilfepolitik". Entgegen der (außen-)politischen Rhetorik sind die öffentlichen EZA-Leistungen Österreichs im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich.

1 Einleitung

Entwicklungshilfe (EH) ist ein Konzept, das von den westlichen Industrieländern (IL) nach dem zweiten Weltkrieg in Anlehnung an die Hilfsmaßnahmen der USA für Europa (Marshallplan) für Afrika, Asien und Lateinamerika propagiert wurde, um die Wirtschaft der Industrieländer wieder in Schwung zu bringen und Handel mit den Ländern in Afrika, Asien und Lateinamerika aufzubauen. Als Entwicklungspolitik wurden zunächst jene nationalen sowie multilateralen Strategien, Zielsetzungen und Politiken bezeichnet, die zur Umsetzung der Idee der öffentlichen Entwicklungshilfe von Regierungen und

M. Obrovsky (✉)
Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE, Wien, Österreich
E-Mail: m.obrovsky@oefse.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_19

von öffentlichen Einrichtungen formuliert wurden. Ziel war primär die Stimulierung von Wirtschaftswachstum als Basis für die soziale und kulturelle Entwicklung eines Landes.

Der vorliegende Beitrag versucht, die historische Entwicklung der österreichischen Entwicklungspolitik in den wesentlichen Grundzügen darzustellen und vor dem Hintergrund internationaler politischer Entwicklungen zu beschreiben sowie ansatzweise Erklärungen für die Veränderungen bzw. den Zustand des Politikbereichs Entwicklungspolitik in Österreich anzubieten.

Auch wenn verschiedene außenpolitische Initiativen und Aktivitäten darauf schließen lassen, dass Österreich bereits in den 1960er-Jahren Entwicklungshilfe geleistet hat, lässt sich Entwicklungspolitik im engeren Sinn erst ab 1970 festmachen (Höll 1997, 776; Hödl 2013, 259). In den Jahren 1970–1983 (Ära Kreisky/SPÖ) hat Österreich zwar eine „aktive Außenpolitik gegenüber den Entwicklungsländern" betrieben und bei internationalen Konferenzen „eine Reihe von Vorschlägen zur Entschärfung des Nord-Süd-Konflikts erarbeitet", dem gegenüber steht aber eine „enttäuschende Entwicklungshilfe-Praxis" (Höll 1986, 142).

Signifikante Steigerungen bei den konkreten Leistungen für öffentliche Entwicklungshilfe im Hinblick auf die Erreichung des bei den Vereinten Nationen (UN) 1970 vereinbarten Ziels 0,7 % des Bruttosozialprodukts (BSP) als öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) sind bis zur Gegenwart ausgeblieben. Zudem können auch die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen in der Programmatik der österreichischen Entwicklungspolitik – die Dreijahresprogramme der österreichischen Entwicklungspolitik (3JPG) – und die regelmäßig wiederkehrenden Bekräftigungen der Politiker*innen, 0,7 % des BSP bzw. Bruttonationaleinkommen (BNE) als ODA erreichen zu wollen, nicht darüber hinwegtäuschen, dass die österreichischen ODA-Leistungen im internationalen Vergleich der Industrieländer unterdurchschnittlich sind.

Demgegenüber kommunizieren Politiker*innen seit Jahren eine positive Bilanz der öffentlichen Entwicklungshilfe Österreichs – meistens mit historischen Referenzen (Hilfe für Flüchtlinge in der Ungarnkrise 1956, die Österreicher*innen sind „Spendenweltmeister", Aufnahme von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien und dem starken Engagement Österreichs bei der „Hilfe vor Ort"). Damit wird versucht, der internationalen Kritik an den geringen ODA-Leistungen ein anderes „Narrativ" entgegenzustellen (Obrovsky 2021). Rhetorisch unterfüttert wird dies mit den Hinweisen, dass Österreich einerseits ein kleines Land sei und andererseits, dass die Europäische Union (EU) – deren Mitglied wir ja sind – der größte Geber an öffentlicher EZA sei.

Da die Literatur zur österreichischen Entwicklungspolitik überschaubar ist (Eder und Krobath 1972; Höll 1997; Kramer 2017; Liebmann 1994; Hödl 2004), wird mithilfe der Darstellung von Meilensteinen versucht, zu belegen, dass Österreich eine minimalistische Entwicklungshilfepolitik betreibt. Im Beitrag wird die österreichische Entwicklungspolitik in vier Schritten thematisiert. In einem ersten Schritt werden die allgemeinen Begriffe EH, EZA und Entwicklungspolitik kurz definiert, die im öster-

reichischen EZA-Gesetz verwendeten Ziele beschrieben und der Wandel von der EH zur Entwicklungspolitik und von der globalen Strukturpolitik zur globalen nachhaltigen Entwicklung beschrieben. In einem zweiten Schritt werden vier Phasen der österreichischen Entwicklungspolitik von 1945–2020 in Erweiterung einer Differenzierung von Helmut Kramer (Kramer 1997, 723; 2017, 1–7) skizziert, die jeweils bestimmte charakteristische Veränderungen der Entwicklungspolitik aufweisen. In einem dritten Schritt werden die österreichischen Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit von 1970 bis 2020 dargestellt und deren Veränderungen und Entwicklungen im Hinblick auf die Erreichung des Ziels von 0,7 % des BNE interpretiert und analysiert. In einem abschließenden Resümee werden die Einflussfaktoren, die für die Entwicklung und somit auch für den gegenwärtigen Zustand der österreichischen Entwicklungspolitik relevant sind, zusammengefasst.

2 Entwicklungspolitik ist mehr als Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe – der Versuch einer Begriffsbestimmung

Ganz allgemein werden unter Entwicklungspolitik „alle Maßnahmen verstanden, die auf eine normativ bestimmte Veränderung der Situation der Entwicklungsländer ausgerichtet sind“ (Stockmann et al. 2010, 7,8). Dieter Nohlen definiert in seinem Lexikon Dritte Welt Entwicklungspolitik als „Summe aller Mittel und Maßnahmen (…) die von Entwicklungsländern und Industriestaaten eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, d. h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern“ (Stockmann et al. 2010, 8). Dabei unterscheidet sich aber Entwicklungspolitik ganz wesentlich von Entwicklungshilfe oder Entwicklungszusammenarbeit. „Während die Entwicklungspolitik neben der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) als ihrem wichtigsten Element, auch handels-, finanz-, struktur-, rohstoff- und währungspolitische Maßnahmen umfasst, bezeichnet Entwicklungszusammenarbeit die Maßnahmen, die konkret zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Entwicklungsländern in Kooperation zwischen diesen und sogenannten Geberländern gemeinsam vereinbart und durchgeführt werden“ (Stockmann et al. 2010, 8). Die Liste der entwicklungspolitischen Maßnahmen ist nach der Verabschiedung der Sustainable Development Goals (SDGs) unter anderem um umwelt-, klima- und migrations- und sicherheits- und friedenspolitische Maßnahmen zu erweitern.

Das österreichische EZA-Gesetz definiert Entwicklungspolitik als alle Maßnahmen des Bundes, „die geeignet sind, die nachhaltige, wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern oder eine Beeinträchtigung dieser Entwicklung hintanzuhalten; sie umfasst insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit“. Als Ziele der österreichischen Entwicklungspolitik werden definiert:

> 1) die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern durch Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, welche zu einem Prozess des nachhaltigen Wirtschaftens und des wirtschaftlichen Wachstums, verbunden mit strukturellem, institutionellem und sozialem Wandel führen soll, 2) die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern durch Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, welche zu einem Prozess des nachhaltigen Wirtschaftens und des wirtschaftlichen Wachstums, verbunden mit strukturellem, institutionellem und sozialem Wandel führen soll, 3) die Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, insbesondere durch die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung, sowie 4) die Erhaltung der Umwelt und den Schutz natürlicher Ressourcen als Basis für eine nachhaltige Entwicklung.

Darüber hinaus werden im Gesetz die Ziele und Prinzipien der Entwicklungspolitik auf alle „Politikbereiche des Bundes, welche die Entwicklungsländer (EL) berühren können", erweitert und somit der Anspruch auf eine gesamtstaatliche Entwicklungspolitik verankert.

Die Erwartungen an die Entwicklungspolitik sind also enorm und man kann mit Nuscheler (2005, 90) von einer Überforderung der Entwicklungspolitik sprechen. Die Entwicklungszusammenarbeit – auch aller Industrieländer – ist mit diesen Erwartungen hoffnungslos überfordert und vermag angesichts der zunehmenden globalen Krisen und Problemen immer nur der berühmte Tropfen auf dem heißen Stein bleiben.

Nuscheler (2005, 96) plädiert deshalb für eine globale Strukturpolitik, bei der durch „multilaterale Regelwerke Lösungen für Probleme" gesucht werden, „die das einzelstaatliche Handeln überfordern". Für Nuscheler können daher „Initiativen zur weltweiten Korruptionsbekämpfung, zur Durchsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen, zur Kontrolle der Biopiraterie, zur Eindämmung der destruktiven Auswirkungen des Klimawandels oder zur Stabilisierung kollabierender Staaten wichtiger sein als eine quantitative Aufstockung der Entwicklungsetats".

Der Ansatz einer globalen Strukturpolitik wurde nach dem Scheitern der UN-Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen, der Überwindung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 und dem Auslaufen der Millennium Development Goals (MDGs) 2015 mit der Agenda 2030 weiterentwickelt. Bei der Vorbereitung des UN-Gipfeltreffens im Jahr 2015 zu den Sustainable Development Goals (SDGs) wurden die komplexen Zusammenhänge zwischen den Bereichen Ökonomie, Ökologie und soziale Entwicklung als zentrale Analyse- und Lösungskomponenten definiert und 17 Ziele verabschiedet, um eine globale nachhaltige Entwicklung zu erreichen (United Nations 2015b). In den SDGs ist Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor ein relevanter Punkt, aber sie ist nur mehr ein Teil des Ziels 17 „Partnerschaften zur Erreichung der Ziele" und soll dazu beitragen, dass die Länder des globalen Südens bei der Umsetzung der SDGs unterstützt werden,

während alle anderen 16 Ziele[1] ebenfalls einer globalen nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sind.

Dieser Ansatz ist nicht unumstritten und nicht frei von Widersprüchen. Er ermöglicht aber, die Bereiche Umwelt, Wirtschaft und soziale Entwicklung gemeinsam in ihren Interdependenzen zu denken und die verschiedenen Politikfelder im Hinblick auf eine globale, nachhaltige Entwicklung auszurichten. Entwicklungspolitik allein als Teil der Außenpolitik zu verorten, greift daher zu kurz. Die globale Dimension von Entwicklungspolitik bedarf einer alle Politikfelder übergreifende Politikperspektive, bei der die Außenpolitik die klassischen Themen der Globalen Governance, der Sicherheit und des Friedens sowie der Entwicklungszusammenarbeit abdeckt. Die Auswirkungen der Politikbereiche Wirtschaft, Handel, Digitalisierung, Gesundheit, Landwirtschaft usw. auf die Länder des globalen Südens sind somit Teil einer umfassenden Entwicklungspolitik für eine globale nachhaltige Entwicklung.

3 Ausbau der politischen Beziehungen Österreichs mit den Entwicklungsländern und Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Entkolonialisierung 1945–1980

Nach 1955 war zunächst der Aufbau tragfähiger Beziehungen zu den Signatarstaaten des Staatsvertrages und den europäischen Nachbarn primäres Ziel der österreichischen Außenpolitik, öffentlich finanzierte Entwicklungshilfeaktivitäten standen nicht zur Diskussion. Der ökonomische und politisch-institutionelle Wiederaufbau Österreichs nach der Unterzeichnung des Staatsvertrages 1955 ließ „nur wenig Raum für die Beschäftigung mit ‚exotischen' Regionen der Welt" (Höll 1986, 11). Afrika, Asien und Lateinamerika spielten daher weder außen- noch innenpolitisch eine Rolle. Da Österreich für sich in Anspruch nahm, keine koloniale Vergangenheit zu haben, sah man auch keine unmittelbare Verantwortung für die Beseitigung von „Unterentwicklung" in Afrika, Asien oder Lateinamerika. Erste Entwicklungshilfeaktivitäten wurden in den 1950er-Jahren von Einrichtungen der katholischen Kirche unternommen (vor allem von Laienorganisationen wie beispielsweise der Frauenbewegung, der Männerbewegung oder der Jungschar), die die Arbeit von Missionsstationen und von Priestern in Afrika, Asien und Lateinamerika unterstützen.

[1] Die Sustainable Development Goals sind: 1. Keine Armut, 2. kein Hunger, 3.Gesundheit und Wohlergehen, 4. hochwertige Bildung, 5. Geschlechtergleichheit, 6. sauberes Wasser und sanitäre Einrichtungen,7. bezahlbare und saubere Energie, 8. menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum, 9. Industrie, Innovation und Infrastruktur, 10.weniger Ungleichheiten, 11. nachhaltige Städte und Gemeinden, 12. nachhaltiger Konsum und Produktion, 13. Klimaschutz, 14. Leben unter Wasser, 15. Leben am Land, 16. Frieden Gerechtigkeit und starke Institutionen, 17. Partnerschaften zur Erreichung der Ziele, siehe auch: https://sdgs.un.org/goals.

Zu Beginn der 1960er-Jahre unterstützten einige Ministerien mit öffentlichen Mitteln private Initiativen. Diese Förderungen waren jedoch unkoordiniert und folgten keinem gemeinsamen Programm bzw. keiner festgelegten Strategie. 1963 wurde erstmals ein *staatliches Instrument zur Abwicklung und Organisation der „bilateralen technischen Entwicklungshilfe“* geschaffen. Das Interministerielle Komitee zur Förderung der Entwicklungsländer (IKFE) wurde durch Beschluss des Ministerrats eingesetzt und war mit Vertreter*innen aller Ministerien besetzt. 1964 wurden durch die Schaffung des Entwicklungshilfe-Export-Komitees (EEK) sowie des Starthilfekomitees die Verwaltungsstrukturen erweitert. Diese Gremien hatten die Aufgabe die *Exportförderung in Entwicklungsländer* zu unterstützen bzw. die *Niederlassung österreichischer Firmen in Entwicklungsländern* zu fördern. Die öffentliche Entwicklungshilfe wurde bereits in den 1960er-Jahren mit österreichischen Exportinteressen und deren Finanzierung verknüpft, während für bilaterale Programme und Projekte weder Strukturen noch Strategien entwickelt wurden.

Bereits im „Jahr 1961 stimmten die österreichischen Vertreter in der UN-Generalversammlung (UN-GV) für das Programm der ‚ersten Entwicklungsdekade‘ und Österreich wurde Mitglied des für die Behandlung von Entwicklungsfragen eingerichteten UN-Wirtschafts- und Sozialrats ECOSOC“ (Kramer 2017, 2). „Die Bereitschaft, für die internationale Staatengemeinschaft ‚gute Dienste‘ zu leisten, stellte Österreich vor allem auch durch die Teilnahme österreichischer Kontingente an den Friedensmissionen der UN, zuerst im Kongo (1960) und Zypern (1963) und ab 1967 in Einsätzen im Nahen Osten unter Beweis“ (Kramer 2017, 2). Eine „Globalisierung der Außenpolitik“ ergab sich aus dem Umstand, „dass Österreich Bestandteil jener Strukturen wurde, mit denen der Westen die Einbindung der neuen Staaten in das kapitalistische Weltsystem sicherzustellen versuchte“ (Hödl 2004, 268).

1965 wurde Österreich Mitglied beim Development Assistance Committee (DAC) der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)[2], das eine gemeinsame Politik der Mitgliedsländer gegenüber Afrika, Asien und Lateinamerika zu entwickeln suchte, um das wirtschaftliche Wachstum in den „Entwicklungsländern“ zu fördern. Bei der UN-GV im Jahr 1970 wurde für die ODA als quantitatives Ziel 0,7 % des Bruttosozialprodukts jedes Industrielandes als zu erbringende Quote festgehalten, um bis 1975 mit Entwicklungshilfe die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in den „Entwicklungsländern“ zu fördern (United Nations General Assembly 1970, Abs. 43). Mit dem Monitoring der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung durch das DAC und der Publikation der Statistik der Leistungen der DAC-Mitglieder stieg auch der internationale Druck auf Österreich, konkrete Aktivitäten folgen zu lassen.

Bruno Kreisky (SPÖ) hat in der österreichischen Außenpolitik ab 1970 einen Paradigmenwechsel eingeleitet. „Damals gelang es Bruno Kreisky und seinem Team, Österreich in der Nachbarschaftspolitik, in der europäischen Politik und auch im Nord-Süd-Kontext

[2] https://www.oecd.org/dac/

durch eine Reihe von Initiativen und Vermittlungsaktionen zu profilieren. Hier sind besonders die Aktivitäten Kreiskys im Nahostkonflikt hervorzuheben" (Kramer 2010, 4). Mit dem Bundesministeriengesetz 1973 wurde die Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes (BKA) für die bilaterale Entwicklungshilfe festgelegt. In der Sektion IV (Verstaatlichte Industrie) wurde eine „Gruppe Entwicklungshilfe" angesiedelt, die die Umsetzung der bilateralen technischen Entwicklungshilfe administrierte, während die Entwicklungspolitik – im Sinne einer übergreifenden globalen Politik – Chefsache des Bundeskanzlers war. Die Ansiedelung der Entwicklungshilfeagenden bei der Sektion „Verstaatlichte Industrie" entsprach auch dem stark modernisierungstheoretisch ausgerichteten Verständnis von Entwicklungshilfe der Regierung, die in den 1970er-Jahren ihre ODA-Bilanz vorwiegend durch staatliche Kreditfinanzierungen und gestützte Exportfinanzierungskredite für Großprojekte aufbesserten, während die Mittel für Projekte bescheiden blieben. Dies lag auch daran, dass für die Durchführung der Projekte auf Firmen und verstaatlichte Betriebe (Austroplan, VOEST, Steyr Daimler Puch AG, Simmering Graz Pauker, Austrovieh) und auf EH-Organisationen (ÖED, IIZ, Österreichischer Jugendrat für Entwicklungshilfe) vorwiegend aus dem kirchlichen Bereich, zurückgegriffen werden musste (Höll 1986, 41). Da von der Politik keine Schwerpunktländer festgelegt worden waren, folgte die Finanzierung der Förderanträge den geografischen Schwerpunkten der EH-Organisationen.

Der aktiven Außenpolitik Österreichs in den 1970er-Jahren gegenüber den Entwicklungsländern steht allerdings „eine enttäuschende Entwicklungshilfe-Praxis gegenüber" (Höll 1986, 142). Trotz der Formulierung eines Entwicklungshilfegesetzes (1974), des Aufbaus einer Entwicklungshilfeadministration im BKA, der regelmäßigen Publikation eines 3JPG und eines Berichts an den Nationalrat, die Einrichtungen eines EH-Beirates usw., bleiben die österreichischen Entwicklungshilfeleistungen sowohl quantitativ als auch qualitativ weit hinter den UN-Zielsetzungen (Höll 1986, 142–143). Eine mögliche Erklärung für die Divergenz zwischen entwicklungspolitischer Rhetorik und tatsächlicher ODA-Leistung in Österreich in den 1980er-Jahren besteht darin, dass das Versprechen der Industrieländer aus den 1950er und 1960er-Jahren, nämlich Wirtschaftswachstum und Wohlstand in den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas mit Entwicklungshilfe zu fördern, vor allem von der Sozialdemokratie stärker hinterfragt und problematisiert wurde. Statt der „homöopathischen" Förderung kleiner Projekte „richteten sie ihre politische und intellektuelle Energie eher auf große, multilaterale Anstrengungen wie die Neue Internationale Weltwirtschaftsordnung oder den ‚Marshall-Plan für die Dritte Welt'" (Hödl 2004, 241–242; 2013, 277–278).

4 „De-Globalisierung der österreichischen Außenpolitik. Rückgang der aktiven Entwicklungspolitik" (1980–1995)

Bruno Kreisky (SPÖ) hat für die Nord-Süd-Konferenz in Cancun 1981 einen Vorschlag zu einem neuen „Marshallplan für die Dritte Welt" eingebracht, der in Analogie zum Marshallplan für Europa nach dem 2. Weltkrieg einen großzügigen Ressourcentransfer vorsah,

mit dem einerseits der Ausbau der Infrastruktur in Ländern der Dritten Welt gefördert werden sollte und von dem andererseits auch die Industrieländer profitieren sollten. Vor allem die neoliberale Wende der Wirtschaftspolitik der USA und UK (Reaganomics and Thatcherism) verhinderten sowohl multilaterale Initiativen für gerechtere weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen als auch für staatlich finanzierte groß angelegte Infrastrukturinvestitionen in sich entwickelnden Ländern. Der Nord-Süd-Gipfel ging ohne konkrete Ergebnisse zu Ende. Das bedeutet auch ein Ende eines „produktiven Nord-Süd-Dialogs" auf internationaler Ebene und „damit wurde auch der Handlungs- und Vermittlungsspielraum einer aktiven Dritte-Welt-Politik, wie sie von Kreisky in den 1970er-Jahren praktiziert worden war, deutlich eingeengt" (Kramer 2017, 4).

Vor allem die ÖVP kritisierte das Engagement Kreiskys für die Dritte Welt und forderte eine stärkere Umorientierung der österreichischen Außenpolitik auf Europa. Bereits unter der SPÖ/FPÖ Koalition unter Sinowatz (SPÖ) (1983–1986) erfolgte eine Refokussierung auf Europa (Kramer 2017, 5). Ab 1985 wurde die Kompetenz für Entwicklungszusammenarbeit vom BKA ins Außenministerium übersiedelt und ebendort eine eigene Sektion (Sektion VII) mit der Organisation und der Durchführung der EZA betraut, wobei die Koordinierungsfunktion der Entwicklungspolitik nicht geklärt wurde. Die Integration der EZA in die diplomatische Hierarchie der Außenpolitik wurde mit einer politischen Aufwertung der Agenden der EZA argumentiert, die es ermöglichen sollte, dem 0,7 % ODA-Ziel näher zu kommen.

Die „realistische Außen- und Neutralitätspolitik" (Kramer 1997, 728) wurde mit der Übernahme des Außenministeriums durch Alois Mock (ÖVP) in der Koalitionsregierung der SPÖ/ÖVP unter Vranitzky (SPÖ) vollzogen. Auch in der Entwicklungszusammenarbeit kam es zu Neuorientierungen. Eine Ausrichtung der EZA an markt- und privatwirtschaftlichen Entwicklungskonzepten (Hödl 2013, 272) sowie eine verstärkte Kooperation mit Schwellenländern stand ebenso auf dem Programm wie die Reduktion der österreichische EZA an Nicaragua. Das Ziel einer EU-Mitgliedschaft sollte nicht durch Entwicklungshilfe an das sandinistische Nicaragua gefährdet werden (Obrovsky 1993, 84). Vor allem die ÖVP unter Parteiobmann und Außenminister Mock setzte sich für eine neoliberale Wirtschaftspolitik im globalen Süden ein, um „die möglichst freie Entfaltung kapitalistischer Marktkräfte" zu ermöglichen (Hödl 2004, 181).

Im Jahr 1991 wechselte die Kompetenz und die Verantwortung für die EZA wiederum ins BKA, in ein eigenes Staatssekretariat, wo bis 1992 Staatssekretär Peter Jankowitsch (SPÖ) und bis 1995 Staatssekretärin Brigitte Ederer (SPÖ) für die EZA und für die europäische Integration zuständig waren. In diese Phase fällt mit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 und dem Ende der Sowjetunion 1991 eine geografische Erweiterung der EZA an Länder des globalen Südens um die Ostzusammenarbeit. Da viele Staaten in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion teilweise schlechtere Wirtschaftsdaten und BNEs als EL aufzuweisen hatten, wurde auf der Ebene der G-24 Staaten die Unterstützung dieser Länder bei der Transformation von einer Planwirtschaft zur Marktwirtschaft beschlossen. Aufgrund der österreichischen Geschichte hat Österreich besonders gute Beziehungen zu Osteuropa und dementsprechend war das Engagement Österreichs

bei der Ostzusammenarbeit groß. Die Ostzusammenarbeit wurde in Österreich ab 1993 in einer eigenen Abteilung des BKA verwaltet, um zu verhindern, dass Budgets aus der EZA für Ostzusammenarbeit umgewidmet werden. Im Jahr 2000 wurde die Verwaltung der Ostzusammenarbeit mit der der EZA im Bundesministerium (BM) für Europa, Integration und Äußeres zusammengelegt.

Der Ausbruch der Jugoslawienkriege 1991 und die darauffolgende Fluchtbewegung haben zu einer Verlagerung der Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit hin zu humanitärer Hilfe und Hilfe für Geflüchtete geführt. Diese Entwicklungen ließen den Anteil der Kosten für Asylwerber*innen in der österreichischen ODA rasch ansteigen.

Um die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit besser zu koordinieren und um Programme und Projekte auf die konkreten Bedürfnisse der Partnerländer besser abstimmen zu können, wurden in den Partnerländern ab 1991 (Eröffnung des ersten Koordinationsbüros in Kampala) schrittweise *Koordinationsbüros* eingerichtet sowie Länder- und Sektorprogramme formuliert.

Im Kernbereich der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, der Programm- und Projekthilfe, kam es 1992 zu wesentlichen Reformen. Mit dem 3JPG 1994–1996 erfolgte eine Konzentration auf Schwerpunkt- und Kooperationsländer (Nicaragua, Kap Verde, Burkina Faso, Uganda, Rwanda, Äthiopien, Mosambik und Bhutan) anstatt die Förderung von Kleinprojekten österreichischer Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in vielen verschiedenen Ländern weiterzuführen. Ziel war es, die geringen verfügbaren Mittel auf Partnerländer zu konzentrieren und die zwischenstaatliche Kooperation mit den Partnerländern zu verstärken. Diese Reformen waren ein Teil eines Professionalisierungsprozesses des Sektors, um einerseits die österreichische Wirtschaft für die EZA stärker zu interessieren und andererseits auch als Heranführung an die EZA Instrumente und Verfahren der EU.

Im Juni 1993 wurde in Wien die zweite UN-Menschrechtskonferenz durchgeführt, bei der die universelle Geltung aller Menschenrechtsnormen bekräftigt und das Recht auf Entwicklung in den Menschrechtskatalog aufgenommen wurde. Die UN-Menschrechtkonferenz in Wien war auch ein entwicklungspolitisches Statement Österreichs, das aber in den Folgejahren nicht entsprechend weiterverfolgt wurde.

In der zweiten Phase erfolgte aufgrund der Änderung der parteipolitischen Zuständigkeit für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) eine stärkere Anpassung an neoliberale Entwicklungsansätze. Eine Steigerung des finanziellen Engagements bei der österreichischen ODA wurde zwar in Aussicht gestellt, jedoch nicht realisiert. Dafür dürfte auch eine ideologische Diskrepanz zwischen den privaten EZA-Organisationen, die vorwiegend öffentlich finanzierte Projekte durchführten und der Neuausrichtung der EZA- Politik ausschlaggebend gewesen sein. Der auch in den Medien ausgetragene Konflikt von katholischen Einrichtungen (Österreichischer Entwicklungsdienst, Institut für Internationale Zusammenarbeit) mit dem Außenministerium bei der Reduktion des Engagements in Nicaragua zeigte deutlich, dass die Entwicklungspolitik innerhalb der Außenpolitik eher als Störfaktor für die Neuorientierung der Außenpolitik angesehen wurde. Im Hinblick auf die Bedeutung des Beitritts Österreichs

zur EU war Entwicklungspolitik auch für Politiker*innen der SPÖ zu Beginn der 1990er-Jahre ein politisch weniger wichtiges Thema. Die Anhebung der österreichischen ODA-Quote wurde als automatische Konsequenz der von Österreich zu leistenden Beiträge an das EU-Budget für die gemeinsame EU-EZA und an den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) angenommen. Die geringen bilateralen Programm- und Projektmittel wurden beibehalten, um innerhalb der EU auf eigene Projekterfahrung verweisen zu können und um eine österreichische EZA Identität zu behalten (Liebmann 1993, 126).

5 Harmonisierung der österreichischen Entwicklungspolitik mit der EU-Entwicklungspolitik (1995–2015)

Der Beitritt Österreichs bei der EU im Jahr 1995 hat einerseits die wiederholte Bekräftigung der ODA-Zielvorstellung von 0,7 % des BNE zur Folge gehabt, da sich die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Erreichung dieses Zieles verpflichtet hatten. Andererseits benötigte der Beitritt zur EU eine stärkere Professionalisierung und eine Anpassung der EZA an die internationalen Praktiken, da Österreich sowohl seine EZA als auch seine Entwicklungspolitik mit der den anderen Gebern sowie mit der EU koordinieren und abstimmen musste. Österreichs finanzielle Beiträge zur EU-EZA führten zu einem kurzfristigen Anstieg der ODA-Leistungen Österreichs und ermöglichten sowohl Firmen als auch privaten Einrichtungen, sich bei EU-Budgetlinien der EU-EZA um Fördergelder zu bewerben.

Einerseits sind die Anforderungen an den diplomatischen Dienst durch die EU-Mitgliedschaft Österreichs gestiegen[3], andererseits hat die Anzahl der österreichischen Botschaften und Vertretungen vor allem in Afrika und in Lateinamerika sowie die Anzahl der Diplomat*innen abgenommen, sodass ein Rückgang des österreichischen Investments in außenpolitischen Interessen diagnostiziert werden muss (Kramer 2017, 6). Auch die EZA Verwaltung in der Sektion VII des Außenministeriums war unterdimensioniert. Die Harmonisierung und Anpassung der österreichischen EZA an die Strukturen der EU wurde daher sowohl von administrativen, strukturellen Defiziten als auch von fehlenden strategischen Ausrichtungen behindert. Die österreichischen Möglichkeiten die EU-EZA und Entwicklungspolitik der EU mitzugestalten wurden durch die geringen österreichischen ODA-Leistungen nicht gerade gefördert, da Österreich quantitativ kein relevantes Geberland war.

Ein wichtiger Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit folgte mit den Millennium Development Goals im Jahr 2000, mit denen erstmals

[3] Siehe hierzu den Beitrag von Sandra Sonnleitner in diesem Handbuch.

anhand von 8 konkreten Zielen[4] Indikatoren entwickelt wurden und die Erfolge bei der Umsetzung der Maßnahmen bis zum Jahr 2015 überprüft werden sollte.

Österreich unterstützte diesen Ansatz und errichtete 2004 eine Entwicklungsagentur (Austrian Development Agency – ADA[5]), um die finanziellen Mittel zur Umsetzung der MDGs bis 2010 auch professioneller durchführen zu können. Die Gründung der Agentur wurde mit einer Adaptierung und Novellierung des EZA-Gesetzes 2003 begleitet. Während das Außenministerium ab 2004 für die Erarbeitung der entwicklungspolitischen Strategien und Programme zuständig war, wurde die Umsetzung der Projekte und Programme an die privatwirtschaftlich organisierte ADA ausgelagert, die außerhalb der staatlichen Verwaltung rascher und effizienter agieren sollte. Die ADA-Gründung ist auch als notwendige Erweiterung der öffentlichen EZA-Administration mit Expert*innen zu verstehen, um nicht nur in der EU, sondern vor allem auch in der konkreten Arbeit in den Partnerländern Abstimmungs- und Koordinationsprozesse der Geberländer vornehmen zu können. Die ADA und die Vertreter*innen in den Koordinationsbüros in den Schwerpunktländern übernahmen daher auch außenpolitische Funktionen, die mit dem Außenministerium abzustimmen waren.

Der Terroranschlag auf das World Trade Center am 11. September 2001 hat allerdings den entwicklungspolitischen Neustart mit den MDGs im Ansatz erstickt und zu einer Verschiebung der Schwerpunktsetzung der weltweiten EZA von Armutsbekämpfung zu Terrorbekämpfung geführt. Während im internationalen Diskurs versucht wurde, das Konzept der MDGs zu retten, indem die fehlenden finanziellen Mittel durch eine stärkere Fokussierung auf die Wirkung der EZA wettgemacht hätte werden sollen (Aid Effectiveness Agenda 2005), kam es im Jahr 2008/2009 zu einer Weltwirtschafts- und Finanzkrise, die weltweit Kürzungen der EZA-Budgets zur Folge hatte.

In Österreich wurde im Jahr 2008 die Österreichische Entwicklungsbank[6] (OeEB) – als Tochter der Österreichischen Kontrollbank – gegründet, die im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) marktnahe Finanzierungen und Kapitalbeteiligungen in Entwicklungs- und Schwellenländern anbietet. Mit der OeEB wurde ein Instrument für die Förderung des Privatsektors in Entwicklungsländern geschaffen. Da die OeEB vorwiegend Investitionen privater Unternehmen finanziert, erhöhen diese nur geringfügig die österreichische ODA-Quote.

Die Aufstockung des EZA Budgets, die ein wesentliches Argument für die ADA Gründung darstellte, konnte nicht realisiert werden. Im Gegenteil, die OEZA-Mittel –

[4] Die 8 MDGs sind: 1. Beseitigung von extremer Armut und Hunger, 2. Grundschulbildung für alle, 3. Gleichstellung der Frauen, 4. Senkung der Kindersterblichkeit, 5. Senkung der Müttersterblichkeit, 6. Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten, 7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit, 8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft, siehe auch: https://www.un.org/millenniumgoals/

[5] Siehe: https://www.entwicklung.at/

[6] Siehe: https://www.oe-eb.at/

also das Budget der ADA für Programme und Projekte in den Schwerpunkt- und Partnerländern – sind von 94 Mio. € im Jahr 2010 bis 66 Mio. € im Jahr 2012 gefallen. Die OEZA-Mittel sind insgesamt bis 2015 nur auf rund 74 Mio. € angestiegen. Die geringen OEZA-Mittel stehen daher im Widerspruch zu den etwa im SPÖ/ÖVP Regierungsprogramm „Gemeinsam für Österreich 2008–2013" festgeschriebenen Absichten der Bundesregierung Faymann 1 im Bereich Entwicklungszusammenarbeit, da die ODA-Quote am Ende der Legislaturperiode im Jahr 2013 nur 0,27 % des BNE betrug:

> Die österreichische Bundesregierung ist bestrebt, das 0,51 %-Ziel 2010 zu erreichen. Die Erreichung dieses Ziels erscheint jedoch vor dem Hintergrund der beschränkten budgetären Möglichkeiten schwierig. Zudem gehen ab 2009 die Entschuldungen drastisch zurück, was beachtliche zusätzliche Budgeterfordernisse bedeutet. Vor diesem Hintergrund werden – im Rahmen der Budgeterfordernisse insgesamt – entsprechende finanzielle Anstrengungen zur Erreichung dieses Ziels zu unternehmen sein. Dies gilt auch für den weiteren Pfad zur Erreichung des Millenniums-Zieles 0,7 % im Jahr 2015. Dabei werden in den nächsten vier Jahren insbesondere die gestaltbaren Mittel der OEZA sowie die freiwilligen Beiträge zu internationalen Entwicklungsorganisationen schrittweise und kontinuierlich substanziell angehoben. (Republik Österreich 2008, 250)

Im Regierungsprogramm der SPÖ/ÖVP Regierung Faymann 2 „Erfolgreich. Österreich" 2013–2018 wurde sogar die Stärkung der „EZA als staatliche Gesamtverantwortung" angestrebt und die „Entwicklung und gesetzliche Verankerung eines Stufenplans zur Erhöhung der EZA-Mittel bis zur Erreichung des 0,7 %-Ziels" als Maßnahme des gemeinsamen Arbeitsprogramms festgeschrieben. Die Erhöhung des Auslandskatastrophenfonds (AKF) auf jährlich 20 Mio. € wurde bereits im Regierungsprogramm als Reaktion auf die wachsende Zahl humanitärer Krisen festgelegt (Republik Österreich 2013, 83).

Im September 2015 wurden bei der UN-Generalversammlung die SDGs als neuer globaler Referenzrahmen für nachhaltige Entwicklung beschlossen (United Nations 2015b). Österreich – vertreten durch Bundespräsident Fischer (SPÖ) und Außenminister Kurz (ÖVP) – hat sich zum Ziel einer sozial-ökologischen Transformation unserer Gesellschaften, im September 2015 bei der UN-GV in New York bekannt. Bei der im Juli 2015 in Addis Abeba abgehaltenen 3. Financing for Development Conference, wurde wieder einmal die 0,7 % des BNE ODA-Quote bekräftigt. Auf Initiative Österreichs hat die EU „its collective commitment to achieve the 0.7 per cent of ODA/GNI target within the time frame of the post-2015 agenda", abgegeben (United Nations 2015a, 26, 27). Das bedeutet, dass die Zusage nur mehr für alle EU-Staaten gemeinsam besteht, ohne dass ein konkreter Aufteilungsschlüssel zwischen den Ländern vereinbart wurde.

Da die Erreichung der 0,7 % ODA-Quote bis 2030 für Österreich unwahrscheinlich ist, da dies ab dem Budget 2021 eine jährliche Steigerung von rund 140 Mio. € bedürfte, hat Österreich die Zielformulierung abgeschwächt. Nach 20 Jahren EU-Mitgliedschaft Österreichs sind die anfänglichen Erwartungen im Bereich der Entwicklungspolitik

nicht erfüllt worden. „Da verbindliche Verträge über die ODA-Leistungen der einzelnen EU-Mitgliedsländer fehlen, konnte sich Österreich mit Entwicklungsrhetorik und effizienteren Managementstrukturen hinter der EU-Entwicklungspolitik verstecken ohne die ODA-Mittel signifikant zu erhöhen“ (Lightfoot und Obrovsky 2016, 11).

6 Außenpolitische Neupositionierung als Katastrophenhelfer. Ausbau der bilateralen humanitären Hilfe in Krisenregionen zur Eindämmung der Migration (ab 2015)

Mit der humanitären Krise im Nahen Osten in Folge des Syrienkrieges sind viele Menschen im Jahr 2015 nach Mitteleuropa aufgebrochen, um bessere Lebensbedingungen zu finden. Da die Kosten für Geflüchtete aus EL im ersten Jahr als ODA angerechnet werden können, sind die österreichischen ODA-Leistungen 2015 um fast 400 Mio. € und 2016 um fast 540 Mio. € angestiegen (Obrovsky 2020, 97). Die ÖVP/FPÖ Regierung unter Bundeskanzler (BK) Kurz (ÖVP) hat die Wahl nicht zuletzt wegen ihrer restriktiven Migrations- und Asylpolitik gewonnen. Während im 3JPG 2016–2018 noch davon gesprochen wurde, mit EZA mittelfristig auch einen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen von Migration zu leisten steht im Regierungsprogramm der ÖVP/FPÖ Regierung unter dem Titel Bekenntnis zu einer effizienten Entwicklungszusammenarbeit (Republik Österreich 2017, 25):

> Im Zusammenhang mit dem anhaltenden Migrationsdruck und im Falle von Kriegen, Hunger oder Naturkatastrophen ist es wichtig, den Betroffenen Hilfe vor Ort zu leisten und beizutragen, dass sie in ihrem eigenen Land eine Lebensperspektive aufbauen können. Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ist dabei auch ein Instrument zur Förderung eines wohl verstandenen Eigeninteresses Österreichs mit dem Ziel, insbesondere Migrationsströme zu verhindern.

Weiters wurde beabsichtigt, die Vergabe von EZA-Mittel an die Bereitschaft der Partnerländer zur Rücknahme von abgelehnten Asylwerbern zu knüpfen (Republik Österreich 2017, 25). Da die Empfängerländer der österreichischen EZA andere als die Herkunftsländer der Geflüchteten sind, ist es bei einer Ankündigung geblieben. Die Argumentationslinie der ÖVP/FPÖ Koalition Entwicklungszusammenarbeit mit Migrationsverhinderung zu verknüpfen, hat zwar auch zu einer Erhöhung des ADA-Budgets und der Mittel für den AKF beigetragen. Inhaltliche Diskussionen über die Ursachen für Migration oder über die Höhe der Mittel, die erforderlich sind, um die Situation „vor Ort“ nachhaltig zu verbessern, haben nicht stattgefunden. So ist die Aufstockung der ADA-Mittel von 65 Mio. € 2015 auf 85 Mio. € 2017 und des AKF von 5 Mio. € auf 25 Mio. € zwar positiv, die Erhöhung ist aber sowohl zu gering, um eine signifikante Veränderung der ODA-Quote Österreichs herbeizuführen, als auch zu gering, um Lebensperspektiven „vor Ort“ aufzubauen und Migration zu reduzieren.

Die Koalition aus ÖVP/Grünen unter BK Kurz (ÖVP) ab dem Jahr 2020 konnte sich zwar mit dem Regierungsprogramm auf ein umfangreiches Arbeitsprogramm im Bereich der EZA einigen (Republik Österreich 2020, 133–135), da aber die Leitung des Außenministeriums mit Schallenberg bei der ÖVP angesiedelt ist, bleibt die Entwicklungspolitik Verhandlungsgegenstand innerhalb der Koalition. Eine Aufstockung des AKFs um weitere 25 Mio. € auf 50 Mio. € im Jahr 2020 und die Zusage dieses Budget bis zum Ende der Legislaturperiode auf 60 Mio. € zu steigern geht auf die Weigerung der ÖVP zurück, Geflüchtete nach einem Brand des Flüchtlingslagers Moria auf der Insel Lesbos in Österreich aufzunehmen. Anstatt der Aufnahme von Geflüchteten wurde das Budget für „Hilfe vor Ort" aufgestockt. Gekoppelt an die Steigerung des AKFs war auch die Erarbeitung eine Strategie für humanitäre Hilfe, die bis Herbst 2021 erarbeitet werden soll.

Die Veränderung der Schwerpunktsetzung von der langfristiger EZA auf die humanitäre Hilfe ist einerseits der Zunahme von weltweiten humanitären Krisen geschuldet. Andererseits folgt diese Veränderung auch dem Wandel der politischen Kommunikation seit der ÖVP/FPÖ Koalition. Öffentlichkeitswirksame Präsentationen von Auszahlungen in der humanitären Hilfe stellen ein willkommenes alternatives Narrativ dar, das Defizite sowohl bei den gesamten ODA-Leistungen als auch bei der Asylpolitik verdeckt. Mit dem unscharfen Begriff der „Hilfe vor Ort" (Obrovsky 2021) lassen sich jeweils anlassbezogene Maßnahmen und Aktivitäten kommunizieren und ein breites humanitäres Engagement vermitteln, das zwar grundsätzlich positiv zu bewerten ist, das aber alleine weder den international vereinbarten Zielen noch den Ansprüchen einer globalen nachhaltigen Entwicklung gerecht wird.

7 Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit in Zahlen – ein Überblick

Die gesamten Finanzflüsse[7] der DAC Mitgliedsländer an die Länder des globalen Südens werden vom DAC der OECD erhoben und die Leistungen der Mitgliedsländer dargestellt und verglichen. Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ist jener Teil davon, der aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Im Rahmen der UN-GV im Jahr 1970 wurde die ODA-Quote von 0,7 % des BSP an öffentlicher EH beschlossen.

Die ODA besteht aus Leistungen, die von einem Geberland direkt an ein Partnerland vergeben werden (bilateral) oder aus Leistungen an multilaterale Organisationen (UN und UN-Unterorganisationen, Internationale Finanzinstitutionen wie die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/IBRD, der Internationale Währungsfonds/IWF, regionale Entwicklungsbanken sowie aus Leistungen an die EU, für deren EZA (multilateral)). Bei den bilateralen Leistungen können auch – den gemeinsamen

[7] Siehe: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/

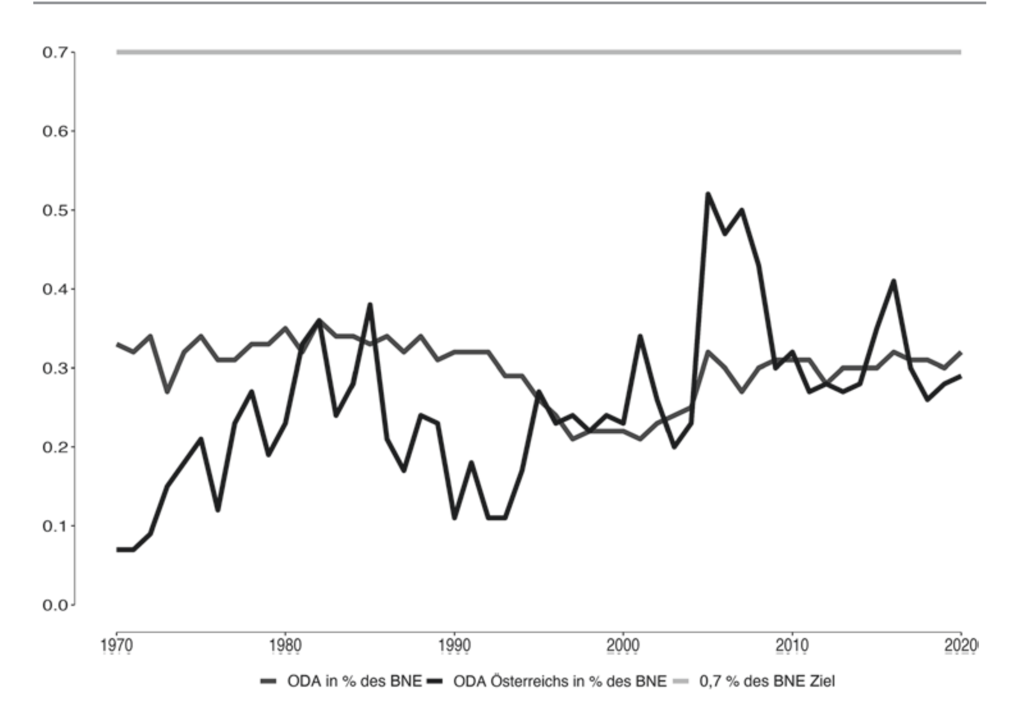


Abb. 1 Die ODA Österreichs in % des BNE 1970–2020. (Quelle: OECD DAC, IDS online databases)

Melderichtlinien entsprechend – Entschuldungen, indirekte Kosten für Studierende aus EL und Kosten für Asylwerber aus EL im ersten Jahr angerechnete werden. Ein wichtiger Teil der bilateralen Leistungen wird für entwicklungspolitisch gestaltbare Programme und Projekte ausgegeben. In Österreich ist dies das in erster Linie das operative Budget der ADA sowie des AKF.

Betrachtet man Abb. 1, dann fällt auf, dass die österreichische ODA keine lineare Entwicklung seit 1970 aufweist, sondern dass die Linie sehr unregelmäßig ausschlägt. Diese „peaks" der österreichischen ODA gehen zumeist auf Ausgaben in bestimmten nicht planbaren Bereichen zurück, die in der ODA-Statistik angerechnet werden konnten. Die ODA Linie in der Grafik zeigt, dass die ODA-Quote nicht planbar ist, sondern von verschiedenen Zufällen geprägt ist. Das 3JPG enthält zwar ein Prognoseszenario, das aber vorbehaltlich der jeweiligen Budgetbeschlüsse des Parlaments vollkommen unverbindlich ist. Die Steigerungen in den 1980er-Jahren gehen auf die Anrechnung von geförderten Exportkrediten zurück, während die Steigerungen 2005 bis 2008 auf die Anrechnung von Entschuldungen im Rahmen des Pariser Clubs hauptsächlich für den Irak zurückzuführen sind. Die Zunahme der ODA-Quote 2015 und 2016 geht auf die Anrechnung der Kosten für Geflüchtete während der Krise 2015 und 2016 zurück. Exkludiert man diese Schwankungen, dann lag Österreich mit seiner ODA-Quote seit 1970 meist unter dem DAC-Durchschnitt und weit von der im Jahr 1970 zugesagten ODA-Quote von 0,7 % des BNE.

Tab. 1 Die Entwicklung der ODA- Leistungen Österreichs 1970–2020 Auszahlungen, netto in Mio ATS/ab 2000 in Mio. €

Regierung	Zuständigkeit für EZA	Staatssekretär*in / Minister*in	Partei	Jahr	Bilaterale Leistungen	Multilaterale Leistungen	ODA Gesamt in Mio ATS *	ODA in % des BIP/BNE
Kreisky I 04.1970 – 11.1971	BKA	STS Veselsky	SPÖ	1970	107,9	168,0	275,9	0,07
Kreisky II 11.1971 – 10.1975				1971	166,3	143,1	309,5	0,07
				1972	100,0	314,3	414,3	0,09
				1973	151,6	636,3	787,9	0,14
				1974	375,3	734,5	1.109,8	0,17
				1975	868,4	253,1	1.121,5	0,17
Kreisky III 10.1975 – 06.1979				1976	531,6	361,8	893,6	0,12
				1977	1.430,1	360,3	1.790,5	0,22
	BKA	STS Nussbaumer	SPÖ	1978	1.637,3	600,7	2.238,1	0,27
Kreisky IV 06.1979 – 05.1983				1979	831,1	925,3	1.756,5	0,19
				1980	1.949,7	351,7	2.301,5	0,23
				1981	2.563,0	936,4	3.499,5	0,33
				1982	2.805,3	1.203,2	4.008,5	0,35
Sinowatz 05.1983 – 06.1986	BKA	STS Lacina	SPÖ	1983	2.271,9	558,9	2.830,8	0,23
				1984	2.745,2	882,5	3.627,7	0,28
	BMA	BM Gratz BM Jankowitsch	SPÖ	1985	3.607,3	1.533,6	5.140,6	0,38
Vranitzky I 06.1986 – 01.1987				1986	2.160,0	857,7	3.017,7	0,21
Vranitzky II 01.1987 – 12.1990	BMA	BM Mock	ÖVP	1987	1.983,1	558,6	2.541,8	0,17
				1988	2.004,9	1.716,7	3.721,6	0,24
				1989	2.658,4	1.078,7	3.737,1	0,23
				1990	837,6	1.073,2	1.910,9	0,11
Vranitzky III 12.1990 – 11.1994	BKA	STS Jankowitsch	SPÖ	1991	2.107,5	1.326,8	3.434,3	0,18
				1992	748,1	1.495,1	2.243,2	0,11
		STS Ederer		1993	846,6	1.550,2	2.396,9	0,11
				1994	2.328,0	1.365,3	3.693,4	0,17
Vranitzky IV 11.1994 – 03.1996	BMA	BM Mock	ÖVP	1995	4.163,5	2.087,7	6.251,2	0,27
Vranitzky V 03.1996 – 01.1997		STS Ferrero - Waldner		1996	4.039,1	1.532,8	5.571,9	0,23
Klima I 01.1997 – 02.2000				1997	3.340,5	2.695,3	6.035,9	0,24
				1998	3.649,0	2.032,1	5.681,1	0,22
				1999	3.996,7	2.361,1	6.357,9	0,24

Ein Blick auf Tab. 1, die sowohl die Regierungen als auch die für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Politiker*innen enthält, zeigt, dass die ODA-Quote durchgehend seit 1970 – unabhängig von der parteipolitischen Zugehörigkeit – nur geringfügig angestiegen ist. Ab dem Beitritt Österreich zur EU 1995 sind die Leistungen auf einem höheren Niveau, allerdings immer noch weit unter den internationalen Zusagen.

8 Resümee

Aufgrund des geringen Interesses an den Beziehungen zu Ländern des globalen Südens sowohl bei Politiker*innen als auch bei einem Großteil der Bevölkerung in der Nachkriegszeit und der vom Westen aufoktroyierten Agenda der internationalen Entwicklung

Tab. 1 (continued)

Regierung	Zuständigkeit für EZA	StaatssekretärIn / MinisterIn	Partei	Jahr	Bilaterale Leistungen	Multilaterale Leistungen	ODA Gesamt in Mio €	ODA in % des BNE
Schüssel I 02.2000 – 02.2003	BMA	BM Ferrero - Waldner	ÖVP	2000	296,4	180,7	477,1	0,23
				2001	493,3	213,7	706,9	0,34
				2002	386,5	165,4	552,0	0,26
				2003	202,2	244,6	446,8	0,20
Schüssel II 02.2003 – 01.2007	BMA	BM Ferrero-Waldner BM Plassnik	ÖVP	2004	283,8	261,7	545,4	0,23
		STS Winkler		2005	991,3	274,6	1.265,9	0,52
				2006	869,7	324,1	1.193,8	0,47
Gusenbauer 11.2007 – 12.2008	BMeiA	BM Plassnik STS Winkler	ÖVP	2007	967,4	353,7	1.321,1	0,50
				2008	855,3	332,7	1.188,0	0,43
Faymann I 12.2008 – 12.2013	BMeiA	BM Spindelegger STS Waldner STS Lopatka	ÖVP	2009	364,2	455,8	819,9	0,30
				2010	462,4	450,0	912,4	0,32
				2011	352,5	446,8	799,3	0,27
				2012	417,2	443,6	860,8	0,28
				2013	409,2	473,2	882,4	0,27
Faymann II 12.2013 – 05.2016	BMEIA	BM Kurz	ÖVP	2014	479,8	450,7	930,5	0,28
				2015	705,4	487,7	1.193,1	0,35
Kern 05.2016 – 12.2017				2016	891,9	587,1	1.477,4	0,42
				2017	532,6	577,4	1.110,0	0,30
Kurz I 12.2017 – 05.2019	BMEIA	BM Kneissl	FPÖ	2018	409,1	578,5	987,6	0,26
Bierlein 05.2019 – 01.2020	BMEIA	BM Schallenberg	ÖVP	2019	396,5	699,6	1.096,1	0,28
Kurz II 01.2020 – 11.10.2021	BMEIA	BM Schallenberg	ÖVP	2020	492,6	666,9	1.159,5	0,30

Quellen: Höll, Otmar: Österreichische Entwicklungshilfe 1970–1983, Wien 1986; ÖFSE: Österreichische Entwicklungspolitik, verschiedene Jahrgänge; ÖEZA-Statistik TBK; ADA Statistik. Die Veränderung der Meldepraxis und die Revision der Meldungen 1990–2001 wurden bereits berücksichtigt. Die Daten 2018, 2019 und 2020 basieren ebenso wie alle anderen Daten auf dem „Net flow System" und sind aufgrund der Vergleichbarkeit disbursements. Siehe auch: https://www.oefse.at/forschung/die-oesterreichische-entwicklungszusammenarbeit-historischer-ueberblick/die-entwicklungen-der-oda-leistungen-von-1970-bis-2020/. https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Forschung/ODA_70-2020.pdf

wurden die Ziele nur rhetorisch mitgetragen (Hödl 2013, 278). Dazu kam das Fehlen österreichischer transnationaler Firmen und ein eingeschränktes Verständnis von Entwicklung. Der Entwicklungszusammenarbeit wurden verschiedene Funktionen zwischen Armutsbekämpfung, Humanitärer Hilfe, Förderung von nationalen Wirtschaftsinteressen und letztlich Migrationsabwehr zugeschrieben. Da sowohl die Entwicklungszusammenarbeit als auch die auf Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit reduzierte Politik diese Funktionen nur unzureichend erfüllen konnte, blieb der Stellenwert der

Entwicklungspolitik in der österreichischen Politik marginal (Hödl 2013, 276). Das Fehlen einer gesamtstaatlichen Planung bei der österreichischen Entwicklungspolitik bringt es mit sich, dass der auf das Außenministerium und die ADA reduzierte Geltungsbereich des 3JPG nur die jeweiligen internationalen thematischen Schwerpunktsetzungen (Frauenförderung, Umwelt, Landminen, Menschenrechte usw.) und die Interessen der jeweiligen Minister*innen widerspiegelt. In Österreich wurde und wird daher bestenfalls eine minimale Entwicklungshilfepolitik realisiert, zumal für eine gesamtstaatliche Entwicklungspolitik („Whole of Governance Approach") weder ein parteipolitischer Konsens noch die rechtlichen und administrativen Grundlagen zur Koordinierung und Steuerung gesamtstaatlicher Prozesse vorhanden sind.

Seit den 1970er-Jahren hat keine Regierung einen verbindlichen Stufenplan zur Erreichung der ODA-Quote von 0,7 % des BNE entwickelt. Bei der ODA-Finanzierung fällt über Jahrzehnte der Widerspruch zwischen den politisch beabsichtigten Zielsetzungen und der tatsächlichen Realisierung auf.

Dies geht auch darauf zurück, dass das bei der UN-GV 1970 verabschiedete Ziel keinen völkerrechtlich verbindlichen Beschluss darstellt, sondern als Absichtserklärung und Selbstverpflichtung der Industrieländer verstanden wird. Obwohl das DAC der OECD als auch die EU und ihre Mitgliedsstaaten dieses finanzielle Commitment immer wieder bekräftigt haben, gibt es bei Nichterreichen der Zielsetzungen keinerlei Sanktionen. Da Österreich seit 1970 aufgrund der unterdurchschnittlichen ODA-Leistungen keine politischen oder wirtschaftlichen Nachteile im Vergleich zu anderen Industrienationen in den internationalen Beziehungen realisierte, sah man offensichtlich als „kleines Land" auch keine Notwendigkeit, mehr ODA als unbedingt erforderlich bereitzustellen.

Die Verlagerung der Verwaltung und der Kompetenzen für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und der Entwicklungspolitik im Jahr 1985 ins Außenministerium hat – gemessen an der ODA-Quote Österreichs – weder zu einer Stärkung des Politikbereichs noch zur Erreichung der internationalen Zielsetzungen beigetragen.

Der Beitritt Österreich zur EU hat im Bereich der Entwicklungspolitik und der EZA zwar zu einer Professionalisierung bei der Projektdurchführung und Projektkoordination geführt und großen österreichischen Firmen einen Zugang zu internationalen Budgetlinien ermöglicht, in der ODA-Quote Österreichs haben sich die Vorteile der Mitgliedschaft Österreichs bei der EU noch nicht niedergeschlagen.

Die ab 2015 verfolgte Strategie, mehr Engagement im Bereich der humanitären Hilfe zu setzen ist zwar grundsätzlich begrüßenswert, da sie budgetäre Steigerungen vorsieht. Diese sind aber insgesamt zu gering, um die ODA-Quote signifikant ansteigen zu lassen und im internationalen Vergleich ist die Humanitäre Hilfe Österreichs immer noch sehr gering.

Die Schwerpunktsetzung humanitäre Hilfe kann auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine nachhaltige globale Entwicklungspolitik nicht mehr allein von der Außenpolitik durchgeführt werden kann, sondern dass Entwicklungspolitik eine gesamt-

staatliche Aufgabe ist, die sowohl von der Außenpolitik als auch von anderen Politikbereichen koordiniert, abgestimmt und wahrgenommen werden muss.

Weiterführende Quellen

Hödl, Gerald. 2004. *Österreich und die Dritte Welt: Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995*. Wien: Promedia.

Gerald Hödl bietet mit dieser Arbeit eine umfassende Analyse der österreichischen Außen- und Entwicklungspolitik vor dem Hintergrund einer im Westen vorherrschenden globalen Entwicklungskonzeption, mit der die Volten der Außen- und Entwicklungspolitik erklärt werden können. Als Quellen verwendet Hödl auch viele stenografische Protokolle des Nationalrates zu relevanten parlamentarischen Diskussionen. Damit gelingt es ihm, die entwicklungspolitischen Debatten in Österreich gut zu dokumentieren.

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE, Hrsg. 1985-2020. Die österreichische Entwicklungspolitik: Analysen Berichte Informationen. https://www.oefse.at/publikationen/oesterreichische-entwicklungspolitik/.

Die Publikation der ÖFSE bietet seit 1985 detaillierte Daten und Analysen der gesamten Finanzflüsse Österreichs an Entwicklungsländer an. Neben der öffentlichen finanzierten EZA, werden auch die privaten Mittel und die Gastarbeiterüberweisungen an EL dargestellt. Trends oder Veränderungen in der österreichischen Entwicklungspolitik werden ebenso thematisiert und diskutiert.

United Nations. 2015. Transforming our World, The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf.

Die 2030 Agenda beschreibt einen Paradigmenwechsel in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte, da erstmals die Bereiche Wirtschaft, soziale Entwicklung und Umwelt gemeinsam gedacht werden und umfassende Ziele veröffentlicht werden, die für die österreichische Außen- und Entwicklungspolitik richtungsweisend sind.

Literatur

Bundesgesetz über die Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeitsgesetz, EZA-G). GP XXI RV 724 AB 995 S. 95. BR: AB 6587 S. 685. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2002_49_1/2002_49_1.pdf.

Eder, Rudolf, und Hermann Krobath. 1972. Handbuch der österreichischen Entwicklungshilfe. In *Die österreichische Entwicklungshilfe: Politik – Organisation – Leistungen*, Hrsg. Rudolf Eder, Bd. 2. Wien: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe.

Hödl, Gerald. 2004. *Österreich und die Dritte Welt: Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995*. Wien: Promedia.

Hödl, Gerald. 2013. Chronic Underachievement: Austria and the International Development Aid System from 1950 to the Present. In *Saints and Sinners. Official Development Aid and its*

Dynamics in a Historical and Comparative Perspective, Hrsg. von Thorsten Borring Olesen, Helge Ø. Pharo, und Kristian Paaskesen. Oslo: Akademika forlag.

Höll, Otmar. 1986. *Österreichische Entwicklungshilfe, 1970–1983: Kritische Analyse und internationaler Vergleich*. Informationen zur Weltpolitik 7. Wien & Laxenburg: W. Braumüller & Österreichisches Institut für Internationale Politik.

Höll, Otmar. 1997. Entwicklungspolitik. In *Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die zweite Republik*, Hrsg. von Herbert Dachs et al., 3. Aufl. Wien: Manz.

Kramer, Helmut. 1997. Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–1996). In *Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die zweite Republik*, Hrsg. von Herbert Dachs et al., 3. Aufl. Wien: Manz.

Kramer, Helmut. 2010. Österreich ist ‚hinternational': Zur Stagnation der österreichischen Außenpolitik. *International* 1:4–8.

Kramer, Helmut. 2017. Zur Bilanz der österreichischen Entwicklungspolitik (1945–2017). https://archeza.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/p_archeza/Eigene_Texte/Kramer_2017.pdf.

Liebmann, Andreas. 1993. *Leitfaden zur europäischen Entwicklungszusammenarbeit*. Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramts 3. Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.

Liebmann, Andreas. 1994. Handbuch der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Dissertation, Universität Graz. Wien: Verlag Österreich; Edition Juristische Literatur; Österreichische Staatsdruckere.

Lightfoot, Simon, und Michael Obrovsky. 2016. Austrian development policy – From global to neighbourhood policy? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2):11–21. https://doi.org/10.15203/ozp.1088.vol45iss2.

Nuscheler, Franz. 2005. *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik: Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt*, 6. Aufl. Bonn: Dietz.

Obrovsky, Michael. 1993. Struktur Anpassung. In *Zusammen Arbeit*. Konturen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 2, Hrsg. von Brigitte Pilz und AGEZ. Wien: Südwind.

Obrovsky, Michael. 2020. Die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit – Official Development Assistance (ODA). In *Digitalization for Development? Challenges for Developing Countries: Österreichische Entwicklungspolitik 2020*, Hrsg. von ÖFSE, 93–106. Wien: Südwind Verlag.

Obrovsky, Michael. 2021. Die aktuelle Debatte um Österreichs ‚Hilfe vor Ort' – Eine Einschätzung. Aktueller Kommentar September 2021, ÖFSE. https://www.oefse.at/publikationen/aktueller-kommentar/aktueller-kommentar-september-2021.

Republik Österreich. 2008. *Gemeinsam für Österreich: Regierungsprogramm 2008–2013*. http://www.konvent.gv.at/K/DE/INST-K/INST-K_00179/imfname_164994.pdf.

Republik Österreich. 2013. *Erfolgreich. Österreich: Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018*. https://images.derstandard.at/2013/12/12/regierungsprogramm%202013%20-%202018.pdf.

Republik Österreich. 2017. *Zusammen. Für unser Österreich: Regierungsprogramm 2017–2022*. https://www.wienerzeitung.at/_em_daten/_wzo/2017/12/16/171216_1614_regierungsprogramm.pdf.

Republik Österreich. 2020. *Aus Verantwortung für Österreich: Regierungsprogramm 2020–2024*. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html.

Stockmann, Reinhard, Ulrich Menzel, und Franz Nuscheler. 2010. *Entwicklungspolitik: Theorien – Probleme – Strategien*. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. München: Oldenbourg.

United Nations General Assembly. 1970. Resolution 2626, International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade. A/RES/25/2626. New York: UN, 24. Oktober. http://www.un-documents.net/a25r2626.htm.

United Nations. 2015a. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). New York: UN, Juli 2015a.

United Nations. 2015b. Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. New York: UN, 21. Oktober. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf.

Dr. Michael Obrovsky war bis Mai 2022 stellvertretender Leiter der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE. Schwerpunkte seiner Arbeit sind vor allem Fragen der österreichischen und internationalen Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungsfinanzierung. Michael Obrovsky war auch als Lehrbeauftragter an der Universität Wien tätig und ist Mitglied in verschiedenen Gremien entwicklungspolitischer Einrichtungen.



Menschenrechtspolitik

Sieglinde Rosenberger

Zusammenfassung

Menschenrechte sind Grund- und Schutzrechte für jede und jeden – für Staatsbürger*innen und Nicht-Staatsbürger*innen. In Österreich folgt die Menschenrechtspolitik nicht nur einer außenpolitischen Orientierung, vielmehr dominieren innenpolitische Interessenslagen die Normgebung als auch die Umsetzung universeller Rechte. Das Engagement auf Ebene der Vereinten Nationen (UN) ist ausgeprägt, auf Ebene der Europäischen Union (EU) ist Österreich weniger aktiv, ist aber kein blockierendes, sondern ein tendenziell bremsendes Mitgliedsland.

1 Einleitung

Nach Teheran im Jahr 1968 war Wien 1993 Gastgeberin der zweiten UN-Menschenrechtskonferenz. Sowohl Regierungsbehörden als auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sollten die seit der Annahme der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (1948) erfolgte Entwicklung des Menschenrechtsschutzes überprüfen sowie Perspektiven und Empfehlungen für zukünftig effiziente Umsetzungen formulieren. Das Schlussdokument *Wiener Erklärung und Aktionsprogramm* benannte aber kaum nennenswerte Fortschritte, sondern ließ vielmehr die zahlreichen staatlichen Widerstände gegen

S. Rosenberger (✉)
Universität Wien, Wien, Österreich
E-Mail: sieglinde.rosenberger@univie.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_20

einen auf der internationalen Ebene auszuhandelnden Ausbau menschenrechtlicher Bestimmungen erkennen (Kunig und Uerpmann 1994).

Im Jahre 2021, 70 Jahre nach Verabschiedung eines weiteren zentralen menschenrechtlichen Abkommens, nämlich der *Genfer Flüchtlingskonvention,* steht abermals der Stellenwert der Menschenrechte als Grundpfeiler staatlicher Politik sowie der humanitären Zusammenarbeit zur Diskussion. Manche Staaten denken über eine einschränkende Neubewertung der Menschenrechte für Flüchtlinge nach, internationale Organisationen und NGOs treten für den Ausbau des Menschenrechts-Katalogs ein (z. B. die Folgen des Klimawandels als Fluchtgrund anerkennen)[1]. Tatsächlich ist die menschenrechtspolitische Dynamik groß und ambivalent: einerseits werden immer mehr menschenrechtliche Verträge und Protokolle abgeschlossen, gleichzeitig nehmen in vielen Teilen der Welt Menschenrechtsverletzungen massiv zu. Menschenrechtliche Standards in Europas Migrations- und Asylpolitik werden beschnitten und es kommt zu Rechtsbrüchen an den EU-Außengrenzen. Zudem schränken Covid-19 Maßnahmen, wie Lockdowns, Grund- und Menschenrechte im Bereich der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit ein (Human Rights Watch 2021; Maffeis 2019).

Die weltweit herausfordernde Situation hängt mit den Grundprinzipien, auf denen Menschenrechte aufbauen, zusammen: der normativen Idee der Menschenwürde und der Machtbeschränkung der Staaten durch Internationalisierung. Denn Menschenrechte sind *Grundrechte,* auf die jeder Mensch aufgrund der Menschenwürde Anspruch hat, und zwar unabhängig der sozialen Herkunft und der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat, sondern alleine Kraft des Personseins. Menschenrechte sind *Schutzrechte,* die zwischen Staaten gestaltet werden, und die Pflichten eines Staates gegenüber Individuen, Staatsbürger*innen und Nicht-Staatsbürger*innen regeln (Landman 2005). Die politische Philosophin Hannah Arendt plädierte angesichts von Krieg, Vertreibung, Flucht und Staatenlosigkeit im 20. Jahrhundert in *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* für Menschenrechte als Rechte jedes Menschen, sie war jedoch skeptisch hinsichtlich der Bereitschaft zur Umsetzung durch einzelne Staaten (Arendt 2001).

Da die Anwendung der allgemeinen Menschenrechte einen internationalisierten politischen Raum voraussetzt und folglich die territoriale Handlungsfähigkeit im Umgang mit Nicht-Staatsbürger*innen einschränkt, liegen diese in einem Spannungsverhältnis mit der nationalen Souveränitätskonzeption, mehr noch, oft mit elektoralen, parteipolitischen Interessen (Bendel und Krennerich 2020). Insbesondere bei der stark politisierten Migration geraten Menschenrechte rasch in Konfrontation mit staatlichen Steuerungsansprüchen und Kontrollforderungen (Thym 2018). Dass internationale Regelwerke mit Beteiligung der Unterzeichnerstaaten zustande kommen und oft nur allgemeine Prinzipien (wie Non-Refoulment) und Minimalstandards bei Asylverfahren und Rückführung vorsehen, spielt in der innenpolitischen Auseinandersetzung kaum eine Rolle.

[1] https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluchtursachen/klimawandel

Zur österreichischen Menschenrechtspolitik liegen einige Beiträge vor (Heißl 2009; ADA 2010; Helige 2011; Nowak 2015), eine dezidiert außenpolitische Perspektivierung fehlt aber weitgehend. In der außenpolitischen Forschung werden Bezüge zu Menschenrechten nur vereinzelt und randständig hergestellt (siehe dazu Höll 2010; Kramer 2016; Müller und Maurer 2016).[2] Vor dem Hintergrund einer prekären Forschungs- und Literaturlage geht dieser Beitrag der Frage nach wie es um die Menschenrechtspolitik als Teil der (europäisierten) Außenpolitik in Österreich bestellt ist. Er zeigt Entwicklungen auf und benennt Faktoren, wie innenpolitische Konstellationen, die diese beeinflussen. Um diese Fragen zu beantworten, werden a) drei Ebenen – österreichische, europäische und internationale Ebene – in den Blick genommen, und b) zwischen drei Dimensionen der Menschenrechtspolitik im Kontext der österreichischen Außenpolitik differenziert: Normsetzung, Umsetzung und Überprüfung (Fritsche 2016). Auf dieser analytischen Grundlage macht der Beitrag deutlich, dass die Trennung von Außen- und Innenpolitik aufgeweicht ist (siehe auch Landman 2005) und die menschenrechtliche Außenpolitik durch innenpolitische Interessen dominiert ist. Das bedeutet, dass außenpolitisch eine menschenrechtliche Strategie kaum zu identifizieren ist, sondern dass parteipolitische Interessen das Handeln, insbesondere in der Migrations- und Asylpolitik, überlagern. Allerdings wird festgestellt werden, dass das politische Handeln Ebenen-spezifisch ist: Infragestellungen der Genfer Menschenrechtskonvention auf der nationalstaatlichen Ebene durch einzelne Politiker*innen steht einem auf UN-Ebene intaktes menschenrechtliche Profil Österreichs gegenüber.

Das nächste Kapitel behandelt zunächst die Normsetzung durch internationale Konventionen und Verträge. Kap. 3 widmet sich anschließend der Umsetzung von Menschenrechten und Kap. 4 erläutert schließlich die Überprüfung der Menschenrechtspolitik durch staatliche Stellen und NGOs.

2 Normsetzung: Menschenrechtliche Konventionen und -verträge

Die Zeit nach 1945 begünstigte auf internationaler (UN) und regionaler Ebene (Europarat) die Verabschiedung von Normen und die Einrichtung von Institutionen zum Schutz der Menschenrechte. Folgende Dokumente zählen zu den Grundpfeilern der Menschenrechtspolitik:

- Die völkerrechtlich nicht bindende Resolution *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (AEMR, 1948) der UN. Im Jahre 1966 erfolgte eine Zweiteilung der als

[2] Ich bedanke mich bei Heidi Maurer für wichtige Hinweise und wertvolle Einschätzungen der außenpolitischen Dimension der Menschenrechtspolitik sowie bei den Herausgebern für weitere Anregungen und Präzisierungen.

unteilbar konzipierten Menschenrechte. Ein Abkommen betraf die bürgerlichen und politischen Rechte, ein anderes die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte.
- Die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK, 1950) mit deren Ratifizierung sich die Vertragsstaaten verpflichteten, allen Bürger*innen wesentliche Rechte (wie das Recht auf Leben, auf Freiheit und Sicherheit, auf faire Gerichtsverfahren, auf Privat- und Familienleben sowie Versammlungs- und Religionsfreiheit) zu gewährleisten.
- Die Einrichtung des Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und die *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK, 1951), die Voraussetzungen für den internationalen Flüchtlingsschutz legten.

Österreich hat unmittelbar nach der wiederhergestellten Unabhängigkeit (1955) die Resolutionen und Konventionen des Menschenrechtsschutzes der UN und des Europarates unterzeichnet und diese in nationale Gesetze umgesetzt. Durch die Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention 1955 und der EMRK 1958 werden deren Bestimmungen direkt anwendbares Verfassungsrecht (Helige 2011). Die generelle Westorientierung der österreichischen Außenpolitik nach 1955 manifestiert sich auch in der Übernahme der menschenrechtlichen Regelwerke (Gehler 2005).

Menschenrechte als Rechte sowohl für Staatsbürger*innen als auch für Nicht-Staatsbürger*innen implizieren, dass sie der nationalen Gesetzgebung und deren Vollziehung Grenzen des Handelns setzen (McAdam 2014). So widerspricht die Unterbringung von Asylsuchenden in gefängnisähnlichen Einrichtungen menschenrechtlichen Normen. Die Beschränkung nationalstaatlicher Kompetenzen in Asyl- und Migrationsmaterien durch internationale Abkommen haben rechtspopulistische Politiker*innen nach der massiven Fluchtzuwanderung im Jahre 2015 veranlasst, die EMRK in Frage zu stellen.[3] Ebenso wird die Verbindlichkeit der Genfer Flüchtlingskonvention angezweifelt bzw. wird das Recht, dass Verfolgte Asyl beantragen können mussen, durch einzelne Praxen der europäischen und österreichischen Politik ausgehebelt (z. B. die Zurückdrängung von Flüchtlingsbooten und sog. Pushbacks).[4] So vertritt der Völkerrechtler Peter Hilpold die Meinung, dass die Einführung einer Obergrenze für die Aufnahme von Asylwerber*innen (37.500 Anträge) eine Verletzung des Rechts auf Asyl nach den Bestimmungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie eine Restriktion des Artikel 18 der Europäischen Grundrechtscharta (Recht auf Asyl) darstellt (Hilpold 2017).

Spezifische Rechtskataloge gelten für Frauen, Kinder, Flüchtlinge, Arbeitsmigrant*innen und Menschen mit Behinderung (Fritsche 2016). Nach 10-jähriger Verhandlung beschloss

[3] Innenminister Kickl im ORF ZIB 2 am 23.01.2019 über die EMRK: „Das Recht hat der Politik zu folgen und nicht die Politik dem Recht". ÖVP-Klubobmann Wöginger stellte im ORF-Report vom 13.07.2021 die Bindung der EMRK infrage.

[4] https://www.unhcr.org/dach/at/67917-filippo-grandi-zum-70-jahrestag-der-genfer-fluchtlingskonvention.html

die UN die Kinderrechtskonvention (1989), die Österreich 1992 ratifizierte und 2011 mit dem *Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern* den verfassungsrechtlichen Schutz herstellte. Innenpolitisch wird dieses Gesetz bei asyl- und fremdenrechtlichen Entscheidungen wiederholt ignoriert bzw. ist in der Anwendung umstritten. Zur Klärung der Anwendungspraxis des Kindeswohls im Fremdenrecht richtete die Bundesministerin für Justiz im Jahre 2021 eine Kommission ein, deren erster Bericht in der Asyl- und Fremdenrechtspraxis Mängel bei der Berücksichtigung des Kindeswohls aufzeigte.[5]

Die *Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)* stellt eine Weiterentwicklung der Rechtsinstrumente dar. Das Übereinkommen unterzeichneten Österreich und die Europäische Union im Jahre 2011. Die Staaten verpflichten sich, Gesetze zur Strafverfolgung von häuslicher Gewalt und anderen Formen des Missbrauchs gegen Frauen zu erlassen. Die Istanbul-Konvention ist gleichzeitig ein Beispiel dafür, dass die Menschenrechtspolitik nicht nur linear verläuft, sondern auch Rückschläge erfährt: Das polnische Parlament beschloss aus der Konvention auszutreten, da diese die Familie schwäche, den Feminismus stärke und Homosexualität fördere.[6] Die Türkei ist bereits, ebenfalls mit Verweis auf Familie und Homosexualität, aus der Konvention ausgetreten.

Die Menschenrechtspolitik basiert auf der Bereitschaft zum multilateralen Handeln. Diese Bereitschaft ist Österreich bei der Verabschiedung des *Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration* (UN-Migrationspakt) 2018 in Marokko abhandengekommen. Die ÖVP-FPÖ-Regierung trat dem von österreichischen Beamt*innen mitverhandelten und nicht-bindenden Governance-Instrument nicht bei und begründete die Haltungsänderung damit, dass dieser Pakt die nationale Souveränität gefährde und zur Anerkennung von Migration als Menschenrecht führen könne (Badell 2021). Vor Österreich sind bereits die USA und Ungarn aus dem Pakt ausgestiegen, nach Österreich folgte eine Reihe weiterer EU-Staaten, die kurzfristig die Unterstützung versagten.

3 Umsetzung: Menschenrechte in der Außenpolitik

Eine außenpolitische Dimension von Menschenrechten liegt darin, ob und wie sie zu einem Prinzip des Handelns mit anderen Staaten und in internationalen Organisationen gemacht werden (Landman 2005). Das österreichische Außenministerium hebt die Menschenrechte als Maxime ihres Handelns besonders hervor. So hält der Außen- und Europapolitische Bericht 2016/2017/2018 das „Bekenntnis Österreichs zu einer Außenpolitik (getragen), die auf Dialog, Vermittlung, Multilateralismus und den Grundprinzipien der Menschenrechte

---

[5] https://www.bmj.gv.at/themen/Kindeswohlkommission.html

[6] https://de.euronews.com/2020/07/27/polen-gegen-istanbul-konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen

aufbaut“, grundlegend fest.[7] Diese Positionierung trifft auf die Kooperation in menschenrechtlichen Materien mit den Vereinten Nationen zu (Thorhallsson und Eggertsdóttir 2020). Sie trifft allerdings weniger auf das menschenrechtliche Handeln innerhalb der EU sowie auf nationaler Ebene zu. Auf EU-Ebene ist die österreichische Beteiligung in der Menschenrechtspolitik von Zurückhaltung geprägt, auf der nationaler Ebene werden humanitäre Mittelkürzungen und in der Asylpolitik auch menschenrechtliche Verletzungen praktiziert.

So bewarb sich die österreichische Bundesregierung bereits zum zweiten Mal (nach 2011) erfolgreich um die Mitgliedschaft im *Menschenrechtsrat der UN* für die Zeit von 2019–2021. Die Bewerbungsunterlagen des Außenministeriums betonen die österreichische Brückenbaufunktion bei Menschenrechten in die Nachbarländer (Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres o. J.). Allerdings weisen die Diplomaten Franz Cede und Christian Prosl (2016) auch darauf hin, dass außenpolitische Aktivitäten oft wesentlich von der Rolle einzelner Diplomat*innen abhängen und weniger einer strategischen außenpolitischen Orientierung folgen. Dennoch ist festzuhalten, dass die österreichische menschenrechtliche Akzentuierung auf UN-Ebene auf eine lange Tradition und Profilierung verweisen kann.

Der Priorisierung der Menschenrechtspolitik, wie sie offizielle Berichte und die tatsächliche Mitwirkung in UN-Kommissionen belegen, steht die Kürzung von Geldern für humanitäre Projekte gegenüber. Helmut Kramer (2016, 54) hält fest: „Austria’s positive role in the field of disarmament and non-proliferation, Rule of Law and Human Rights in the United Nations refer to activities, initiatives and support of resolutions which do not burden the budget of the Foreign Ministry“. In der Bewertung der Intensität der humanitären Hilfe gehen die offizielle Darstellung des Außenministeriums und die Einschätzung durch Hilfsorganisationen weit auseinander. Das Ministerium betont die Unterstützungen die für verschiedene Zwecke geleistet werden, Hilfsorganisationen weisen darauf hin, dass Österreich nicht zuletzt vor dem Hintergrund zahlreicher Krisen und Kriege im Vergleich mit anderen Ländern ein sehr bescheidenes Budget zur Verfügung stellt. Nach Angaben von CARE Österreich hatte die österreichische Regierung im Jahre 2018 23 Mio. EUR für Humanitäre Hilfe zur Verfügung gestellt, die Schweiz 293 Mio. EUR, Dänemark 304 Mio. EUR und Deutschland über zwei Milliarden Euro (APA-OTS 2019). Es gilt also nach wie vor, dass dem großen Engagement bei Resolutionen etc. ein kleines Engagement bei finanziellen Hilfen gegenübersteht.

Zur Menschenrechtspolitik Österreichs im EU-Kontext hebt Höll (2010) von Beginn der EU-Mitgliedschaft bis ca. 2006 den außenpolitischen Fokus auf Themen wie Umwelt, Grundrecht- und Menschenrechte und Gleichberechtigung hervor. Pomorska (2017) betont ebenfalls, dass Österreich in dieser Zeit ein Förderer von Menschenrechten

[7] Außen- und Europapolitischer Bericht (III-74 d.B. und III-696-BR/2019 d.B.) https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2020/PK0006/#XXVII_III_00074

war, wie etwa beim Verbot von Landminen und den Rechten von Kindern (siehe auch Alecu De Flers 2012). Müller und Maurer (2016) kommen für die aktuelle Außenpolitik jedoch zum Ergebnis, dass Österreich wenig Interesse an einer aktiven Rolle zeige. Dies hänge u. a. damit zusammen, dass der Europäische Auswärtige Dienst sich als Menschenrechtsverteidiger verstehe und folglich Verletzungen eher thematisiere als einzelne Staaten (Terzi 2018). Österreich sei kein offensiver Gestalter, beteilige sich aber an Entscheidungen und trage wirtschaftliche Sanktionen gegenüber einzelnen Staaten, wie China und Ukraine, mit (Sjursen und Rosen 2017). Allerdings nimmt Österreich zunehmend eine zögerliche Haltung ein, wie das Beispiel der EU-Sanktionen gegen die massiven Menschenrechtsverletzungen in Weißrussland im Jahre 2021 demonstrieren. Vorerst blockierte die österreichische Repräsentation, einige EU-Mitgliedsländer kritisierten die Haltung als Schutz heimischer Wirtschaftszweige, wie Banken, und schließlich trug Österreich die abgeänderten Sanktionen mit.[8] Eine zögerliche Haltung nahm die Europaministerin auch bei der Unterstützung der EU-Resolution gegen das ungarische LGBTQI-Gesetz ein (Hagen und Schmid 2021). In der Grenz- und Asylpolitik tritt nach dem Jahre 2015 die österreichische Bundesregierung einseitig für die Sicherung der EU-Außengrenzen ein und nimmt dabei immer wieder Verletzungen von Menschenrechtsstandards in Kauf (Rheindorf und Wodak 2017).

Unterschiedlich intensiv artikulierte menschenrechtliche Positionierungen von Regierungen haben unterschiedliche Gründe – in erster Linie machtpolitische und wirtschaftliche. Obwohl in internationalen Abkommen verankert, ist die Anwendung von Menschenrechten abhängig von elektoralen Dynamiken. Asyl ist in Österreich wiederholt Thema von heftiger Mobilisierung in Wahlkämpfen gewesen. Der Umgang mit Asylverfahren und die Rückführpolitik sind vor dem Hintergrund innenpolitischer Interessenslagen und Machtkonfigurationen zu bewerten. Ein weiterer Faktor, der die Rolle von Menschenrechten in der Außenpolitik beeinflusst, sind wirtschaftliche Interessen. Ein Beispiel dafür ist das oben erwähnte Vorgehen gegenüber der Verhängung von EU-Sanktionen gegen das belarussische Regime und einzelne Wirtschaftssektoren, ein weiteres ist der Widerstand zum EU-Mercosur-Handelsabkommen. In der langjährigen Debatte gegen das Handelsabkommen zwischen der EU und den Mercosurländern brachten die österreichischen Verhandler*innen die Gefährdung von Menschen- und Arbeitsrechten ein, allerdings gibt es die Vermutung, dass bei der Ablehnung im österreichischen Nationalrat primär die Verteidigung von Wettbewerbsinteressen einzelner Wirtschaftszweige ausschlaggebend waren.[9]

---

[8] https://polandin.com/54396201/austria-tries-to-prevent-sanctions-against-belarus-due-to-its-banks-interests-politico

[9] https://www.bbc.com/news/world-europe-49753210

4 Überwachung und Kontrolle

Auf der internationalen Ebene beteiligt sich das österreichische Bundesheer an der Überwachung von Menschenrechten im Rahmen von humanitärer Hilfe und friedensunterstützenden Missionen. Manfred Nowak diente von 2004 bis 2010 als Sonderberichterstatter der UN zu Folter und andere grausame und erniedrigende Behandlungen.

Innerhalb von Österreich übernehmen NGOs, Forschungseinrichtungen und Gerichte die nachprüfende Kontrolle. Allerdings fehlen unabhängige staatliche Institutionen, die sich der Weiterentwicklung der Menschenrechtssituation widmen würden. Die ehemalige Präsidentin der Richtervereinigung kritisiert folglich die geringe Priorität der Entwicklung der Menschenrechte in der österreichischen Politik (Helige 2011, 331). Nowak und Tretter (2007) urgieren ebenfalls eine unabhängige, nicht-gerichtliche Menschenrechtsinstitution, die sich der Erfüllung Menschenrechtsverpflichtungen sowie der Berichterstattung widmet.

Im Bundesministerium für Inneres richtete Innenminister Schlögl (SPÖ) im Jahre 1999 einen Menschenrechtsbeirat ein. Die Gründung ging auf Empfehlungen des *Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* zurück und wurde, nachdem der Asylwerber Marcus Omofuma in Polizeigewahrsam zu Tode kam, als Gremium zur Wahrung der Menschenrechte realisiert. Seit 2012 ist der Menschenrechtsbeirat allerdings mit geänderten Aufgaben bei der Volksanwaltschaft eingerichtet (Kucsko-Stadlmayer 2013). Die Verlagerung aus dem Innenministerium hin zu ehemaligen Berufspolitiker*innen wird hinsichtlich der fehlenden politischen Unabhängigkeit kritisiert.

Aus Anlass von 50 Jahre *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* richtete die Bundesregierung 1999 in den Bundesministerien die *Menschenrechtskoordinatoren und Menschenrechtskoordinatorinnen* als Kontaktstellen bei Fragen des Menschenrechtsschutzes ein.[10] Auf der subnationalen Ebene hat alleine die Stadt Wien ein Büro zur Koordination des menschenrechtlichen Ansatzes in der Verwaltung geschaffen.[11] Der *Ausschuss für Menschenrechte* im österreichischen Nationalrat schließlich behandelt all jene Gesetzesvorlagen, Anträge und Berichte, die einen Grundrechtsbezug zeigen. Eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Tätigkeit und der Wirksamkeit dieser Gremien ist allerdings bislang nicht erfolgt.[12]

Der fehlenden staatlichen Institution zur umfassenden Grundrechtskontrolle steht das Engagement von humanitären Nichtregierungsorganisationen gegenüber. Ihre Aufgabe sehen sie primär darin, über die Menschenrechtsentwicklung eine kritische Öffentlichkeit

---

[10] https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/grund-und-menschenrechte/menschenrechts-koordinatorinnen-koordinatoren.html

[11] https://www.wien.gv.at/menschen/integration/menschenrechtsstadt/buero.html

[12] Zur Würdigung der Menschenrechtsarbeit vergibt die Bruno Kreisky Stiftung für Verdienste um die Menschenrechte seit 1979 einen Preis.

herzustellen, die Einhaltung von Bestimmungen zu überwachen, Verletzungen zu benennen und politischen Druck auf Entscheidungsträger*innen in Richtung effektiver Menschenrechtspolitik herzustellen (Fritsche 2016). Die älteste und bis heute aktive Menschenrechtsorganisation in Österreich, die sich der Aufgabe der Beobachtung und der periodischen Dokumentation widmet, ist die *Liga für Menschenrechte* (seit 1926).[13] *Das UN-Flüchtlingskommissariat* (UNHCR) setzt sich für den korrekten Asylzugang für von Verfolgung bedrohten Menschen ein und gibt Stellungnahmen zu asylrelevanten Gesetzesvorschlägen hinsichtlich des Einklangs mit internationalen Standards ab. *Amnesty International/Österreich* beobachtet ebenfalls die Lage hinsichtlich Nicht-Diskriminierung, sozialer Sicherheit und den Rechten von Asylwerber*innen und Geflüchteten und dokumentiert und evaluiert diese in regelmäßigen Berichten.[14] Der Amnesty-Bericht von Jänner 2021 gibt darüber hinaus Auskunft über menschenrechtliche Herausforderungen im Kontext der Covid-19 Pandemie (Amnesty International 2020). *SOS Mitmensch* ist eine nationale NGO, die im Zuge des sog. Lichtermeers gegen das „Österreich zuerst-Volksbegehren" gegründet wurde, und die über Medien zu (fehlender) Gleichberechtigung und Chancengleichheit aller Menschen informiert, protestiert und so, nach Eigendarstellung, Druck auf Entscheidungsträger*innen ausübt.[15]

Diese NGOs kritisieren den Umgang mit Flucht und Geflüchteten, die Zurückweisung bzw. die Art der Unterbringung an den europäischen Außengrenzen sowie den erschwerten Zugang zu Schutz und Asyl. Weiters stellen nationale und internationale Gerichte, wie der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte,* ein Korrektiv zu Einschränkungen von Menschenrechten dar. So hatte beispielsweise das Landesverwaltungsgericht Niederösterreich im Jahre 2021 entschieden, dass im Einzelfall die Unterbringung von Asylwerber*innen in einer abgesperrten Anlage ein Verstoß gegen das Recht auf persönliche Freiheit darstellt.

5 Resümee

In der Menschenrechtspolitik ist die Auflösung der Trennung von Außen- und Innenpolitik weit fortgeschritten. Diese Unschärfe hängt einerseits mit der Europäisierung relevanter Politikfelder zusammen, andererseits mit der steigenden Bedeutung von Migrations- und Asylpolitik im nationalen Kontext. Je stärker eine restriktive Migrations- und Asylpolitik die innenpolitische Landschaft dominiert, je mehr wird das Spannungsverhältnis von universellen Rechten und nationalstaatlicher Handlungsmacht ausgereizt. Das Pendel schlägt in Richtung nationale, parteipolitische Interessen

[13] www.liga.org.at

[14] https://www.amnesty.at/media/4655/amnesty_oesterreich-zur-lage-der-menschenrechte_dezember-2018.pdf

[15] https://www.sosmitmensch.at

und die Menschenrechte geraten dadurch unter Druck. Auf der EU-Ebene ist Österreich in menschenrechtlichen Entscheidungen kein „Driver" (mehr), sondern zunehmend ein (widerwilliger) „Follower".

Diese Entwicklung betrifft nicht im selben Ausmaß das österreichische Handeln auf der UN-Ebene (abgesehen vom UN-Migrationspakt 2018). Tatsächlich gilt hier Österreich als Förderer der Menschenrechtspolitik – ein Profil, das sich in temporären Mitgliedschaften wie im UN-Menschenrechtsrat niederschlägt. Die Kluft zwischen dem UN-Menschenrechtsprofil und den geforderten bzw. praktizierten Einschränkungen von Menschenrechten im Asylbereich wächst zunehmend. Die Problematik der Menschenrechte für Nicht-Staatsbürger*innen ebenso wie die fehlenden staatlichen Einrichtungen zum Monitoring und als Stimme für Menschenrechte für alle werden weiterhin die Menschenrechtspolitik an den Schnittstellen zwischen Außen- und Innenpolitik, sowohl auf der nationalen wie auf der EU-Ebene beschäftigen.

Weiterführende Quellen

Außen- und Europapolitische Berichte des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten. Die Berichte dokumentieren Selbstverständnis und Aktivitäten der Außenpolitik. Sie geben die offizielle Sichtweise wieder. Die Berichte sind über die Website des Parlaments sowie über das Außenministerium (Name variiert von der Regierungskonstellation) zugänglich.

Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte: Das außeruniversitäre Institut, das in Kooperation mit der Universität Wien steht, betreibt unabhängige Menschenrechtsforschung, forciert den Diskurs über Menschenrechte, gibt regelmäßig Jahrbücher heraus und engagiert sich in Beratung und Monitoring.

European Yearbook on Human Rights: Herausgegeben von Wissenschafter*innen im Umfeld des Österreichischen Instituts für Menschenrechte an der Universität Salzburg. Bislang sind elf Bände erschienen, die sich allgemeinen Grundlagen und Entwicklungen sowie Schwerpunktthemen widmen. Das Jahrbuch 2020 konzentriert sich auf Menschenrechte und Kinder.

Literatur

Alecu De Flers, Nicole. 2012. *EU Foreign Policy and the Europeanization of Neutral States: Comparing Irish and Austrian Foreign Policy*. London: Routledge.

Amnesty International. 2020. *Austria: Human Rights Challenges Persist. Amnesty International Submission For The UN Universal Periodic Review – 37th Session of the UPR Working Group, January 2021,* August 2020. https://www.amnesty.at/media/7612/amnesty_human-rights-challenges-persist_upr_oesterreich_sept-2020.pdf.

APA-OTS. 2019. Ein Blick in die Waagschale genügt: Österreichs Humanitäre Hilfe ist in Not! Kursänderung nötig: Humanitäre Hilfe Österreichs erhöhen. APA, 19. August 2019. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190819_OTS0045/ein-blick-in-die-waagschale-genuegt-oesterreichs-humanitaere-hilfe-ist-in-not-bild.

Arendt, Hannah. 2001. *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft: Antisemitismus, Imperialismus, Totalitarismus*, 8. Aufl. München: Piper (Erstveröffentlichung 1951).

Austrian Development Agency (ADA). 2010. *Handbuch Menschenrechte. Anleitung zur Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in der OEZA*. Wien: Austrian Development Agency.

Badell, Diego. 2021. The EU, Migration and Contestation: The UN Global Compact for Migration, from Consensus to Dissensus. *Global Affairs* 6(4–5):347–362.

Bendel, Petra und Michael Krennerich, Hrsg. 2020. *Flucht und Menschenrechte. Ergebnisse eines Gesellschaftswissenschaftlichen Kollegs der Studienstiftung des deutschen Volkes.* Erlanger Migrations- und Integrationsstudien, Bd. 7. Erlangen: FAU University Press.

Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres. o. J. Building Bridges for Human Rights. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Menschenrechte/Vorhaben_und_Zusagen_fuer_oe_MRR-Kandidatur.edited.pdf.

Cede, Franz, und Christian Prosl. 2016. *Ambition and Reality: Austria's Foreign Policy since 1945*. Wien: StudienVerlag.

Fritsche, K. Peter. 2016. *Menschenrechte*, 3. Aufl. Stuttgart: Arbeitsgemeinschaft der Verlage utb.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Innsbruck: StudienVerlag.

Hagen, Lara, und Fabian Schmid. 2021. Österreich unterstützt EU-Erklärung gegen LGBTQI-Gesetz in Ungarn mit Verspätung. *Der Standard,* 23. Juni. https://www.derstandard.at/story/2000127641521/oesterreich-verurteilt-ungarn-fuer-homofeindliches-gesetz-nicht-und-anderer-gegenwind.

Heißl, Gregor, Hrsg. 2009. *Handbuch Menschenrechte. Allgemeine Grundlagen – Grundrechte in Österreich – Entwicklungen – Rechtsschutz*. Wien: Facultas wuv.

Helige, Barbara. 2011. Aktuelle Entwicklungen der Menschenrechtspolitik in Österreich. *Jahrbuch Menschenrechte* 2011(JG):331–344.

Hilpold, Peter. 2017. Unilateralism in Refugee Law – Austria's Quota Approach Under Scrutiny. *Human Rights Review* 18:305–319.

Höll, Othmar. 2010. Wolfgang Schüssel and Austrian Foreign Policy. In *The Schüssel Era in Austria*, Hrsg, von Günter Bischof und Fritz Plasser, 159-182. New Orleans, LA: University of New Orleans Press.

Human Rights Watch. 2021. World Report 2021. https://www.hrw.org/de/world-report/2021.

Kramer, Helmut. 2016. Austrian Foreign Policy 1945–2016. *ÖZP – Austrian Journal of Political Science* 45(2):49–57.

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele. 2013. Die Volksanwaltschaft als „Nationaler Präventionsmechanismus". *ÖJZ – Österreichische Juristen Zeitung* 107(20):913.

Kunig, Philip, und Robert Uerpmann. 1994. Die Wiener Menschenrechtserklärung von 1993 – Neue Perspektiven für den Schutz der Menschenrechte? *VRÜ – Verfassung und Recht in Übersee* 27(1):32–44.

Landman, Todd. 2005. The Political Science of Human Rights. *British Journal of Political Science* 35(3):549–572.

Maffeis, Stefanie. 2019. *Migration als Menschenrecht? Theoretische und politische Debatten in Europa. Analysen*, 2. Aufl. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung.

McAdam, Jane. 2014. Human Rights and Forced Migration. In *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*, Hrsg. von Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, und Nando Sigona, 203–215. Oxford: Oxford University Press.

Müller, Patrick, und Heidi Maurer. 2016. Austrian Foreign Policy and 20 Years of EU Membership: Opportunities and Constraints. *ÖZP – Austrian Journal of Political Science* 45(2):1–9.

Nowak, Manfred. 2015. *Menschenrechte. Eine Antwort auf die wachsende ökonomische Ungleichheit*. Wien: Edition Konturen.

Nowak, Manfred, und Hannes Tretter. 2007. Vorschläge zur Errichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in Österreich. *Journal für Rechtspolitik* 15(1):1–10.

Pomorska, Karolina. 2017. Foreign Policies of Eastern EU States. In *Foreign Policies of EU Member States*, Hrsg. Amelia Hadfield, Ian Manners, und Richard G. Whitman, 51–65. London: Routledge.

Rheindorf, Markus, und Ruth Wodak. 2017. Borders, Fences, and Limits – Protecting Austria From Refugees: Metadiscoursive Negotiation of Meaning in the Current Refugee Crises. *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 16(1–2):15–39.

Sjursen, Helene, und Guri Rosen. 2017. Arguing Sanctions. On the EU's Response to the Crisis in Ukraine. *Journal of Common Market Studies* 55(1):20–36.

Terzi, Özlem. 2018. Coordination between the EU Member States' Embassies and the EU Delegation in Turkey: A Case of European Diplomatic Representation. *The Hague Journal of Diplomacy* 13(1):97–116.

Thorhallsson, Baldur, und Anna Margrét Eggertsdóttir. 2020. Small States in the UN Security Council: Austria's Quest to Maintain Status. *The Hague Journal of Diplomacy* 16(1):53–81.

Thym, Daniel. 2018. Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten: Anmerkungen zu den migrationspolitischen Diskursen der Gegenwart. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 38(5–6):193–200.

Dr. Sieglinde Rosenberger ist Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Sie ist Mitglied im Sachverständigenrat für Migration und Integration der deutschen Bundesregierung/Berlin. Forschungsschwerpunkte sind Migrations- Integrations- und Asylpolitik, politische Partizipation und österreichische Politik. Ihre jüngste Publikation „Between Opportunities and Constraints: Right-Wing Populists as Designers of Migrant Integration Policy" (gemeinsam mit Oliver Gruber) erschien in *Policy Studies* (https://doi.org/10.1080/01442872.2021.2019212).



Gleichstellungspolitik

Ursula Werther-Pietsch

Zusammenfassung

Die außenpolitische Dimension österreichischer Gleichstellungspolitik fokussiert in ihrer Gesamtheit auf den Bereich Gewalt gegen Frauen und Partizipation. Hier wurden im internationalen Agenda- und Standardsetting sowohl normative als auch entwicklungspolitische Initiativen eingebracht. Leitende Prinzipien dafür sind Inklusion, der integrierte Ansatz, Fragilität und Nachhaltigkeit. Ein Höhepunkt des österreichischen Engagements kann rund um die Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325/2000 ausgemacht werden. Generell werden Impulse verstärkt durch weibliche Außenministerinnen gesetzt.

1 Einleitung

Frauenrechte und Gleichstellung haben international eine bewegte Geschichte erlebt, in der Fortschritte und Rückschritte eng beieinander liegen. Einerseits kam es in diesem Politikbereich in den vergangenen Jahrzehnten zu einem wachsenden Problembewusstsein und zur

Ich danke Maria-Angela Brunner, Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po), für die hervorragende Unterstützung in der redaktionellen Arbeit und Tobias Kapsamer, BMEIA, für seine Recherchen betreffend Österreichischer Statements in der Generalversammlung der Vereinten Nationen.

U. Werther-Pietsch (✉)
Karl-Franzens-Universität Graz, Graz, Österreich
E-Mail: ursula.werther-pietsch@univie.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_21

Entwicklung von Rechtsnormen und Initiativen auf internationaler Ebene – etwa der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW), der auf der letzten Weltfrauenkonferenz von 1995 verabschiedeten Pekinger Deklaration und Aktionsplattform oder dem Sustainable Development Goal 5 der Agenda 2030 („Gleichstellung der Geschlechter und Selbstbestimmung von Frauen und Mädchen"). Andererseits sind Frauen und Mädchen in vielen Staaten nach wie vor sexualisierter Gewalt, Benachteiligungen beim Zugang zu Bildung und medizinischer Versorgung und Einschränkungen in der politischen Partizipation ausgesetzt. Besonders dramatisch zeigt sich die Fragilität von Frauenrechten und Gleichstellung derzeit in Afghanistan.

Der vorliegende Beitrag ist eine kritische Analyse und Bewertung von österreichischer Gender-Gleichstellungspolitik im internationalen Kontext[1], einer möglichen „Frauen-Außenpolitik", von der Einrichtung zuständiger Stellen im österreichischen Außenministerium bis hin zu konkreten Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Er geht also der Frage nach, wie sich Österreich im Laufe der Zweiten Republik im Bereich der internationalen Frauen- und Gleichstellungspolitik engagiert hat. Der Beitrag zeigt, dass Frauenrechte in der österreichischen Außenpolitik schon früh eine feste Rolle eingenommen haben. Die erste österreichische Frauenministerin Johanna Dohnal (SPÖ) und spätere Regierungsmitglieder, die mit Gleichstellungspolitik betraut waren, haben Task Forces ins Leben gerufen wie etwa gegen Menschenhandel in den Ländern des West-Balkans, insbesondere im Kosovo, und sind mutig gegen diskriminierende Codices vorgegangen. In den späten 1990er und ab Mitte der 2000er Jahre können Höhepunkte im österreichischen Engagement für Gleichstellungspolitik verzeichnet werden. Internationale Frauenpolitik ist anerkannte Priorität der Außenministerinnen Benita Ferrero-Waldner (ÖVP, 2000–2004) und Ursula Plassnik (ÖVP, 2004–2008). Impulse gesetzt hat 2017 auch Bundesministerin Karin Kneissl (parteilos), indem sie das Profil der österreichischen Entwicklungspolitik maßgeblich in Richtung eines Gender-Schwerpunkts festigte und einen Fokus auf die Bekämpfung von weiblicher Genitalverstümmelung (FGM) legte (BMEIA 2019a).

Der Beitrag behandelt das Thema der österreichischen Frauen- und Gleichstellungspolitik in vier Schritten. In einem ersten Schritt führt er die Leser*innen an den Politikbereich der Frauenrechte/-politik heran. In einem zweiten Schritt wird auf die Praxis der Gleichstellung in der österreichischen Außenpolitik eingegangen. Der dritte Schritt ist eine Darstellung der Fokuspunkte und konkreten Initiativen Österreichs in diesem Politikbereich. Den vierten und letzten Schritt bildet schließlich eine Zusammenfassung und kritische Bewertung.

[1] Zum LGBTIQ+ Ansatz kann zum gegebenen Zeitpunkt noch keine empirisch ausreichend belegte und damit verlässliche Evaluierung des österreichischen Engagements getroffen werden. Diese Form der Gleichstellungspolitik bildet daher nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

2 Frauenrechte als Politikbereich

Abgesteckt durch die Internationale Frauenrechtekonvention (CEDAW[2]) und deren Zusatzprotokolle sowie einer Reihe von UN-Generalversammlungs- und Sicherheitsratsresolutionen umfasst das Politikfeld tatsächlich alle Bereiche des privaten wie öffentlichen Lebens und fordert Staat und Gesellschaft gleichermaßen heraus – von der sozialen, arbeitsrechtlichen, wirtschaftlichen Stellung der Frau bis zu ihrem freien politischen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Engagement. Die Geschichte lehrt, dass gleichstellungspolitische Anliegen in einer harten Auseinandersetzung erfochten werden müssen (Ziegerhofer in Fischer 2016, 187–195). Ein Beispiel mit internationaler Ausstrahlung, das Gewaltschutzgesetz (Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie), hat Österreich 1997 etwa zum europäischen Vorreiter in der Wahrnehmung normativer Schutzverantwortung gemacht.

Gleichstellungspolitik als junges Politikfeld im internationalen Kontext ist ein staatliches Steuerungsinstrument mit gesellschaftstransformativem Anspruch. Je nachdem, wie diese Rolle angelegt wird, sind daran massive Eingriffe in die Freiheiten im politischen Leben, aber auch der Privatsphäre geknüpft. In demokratischen Gefügen unterliegen diese „Eingriffe" aber auch umgekehrt der allgemeinen Rechenschaftspflicht, wie sie bei breitenwirksamen Themen wie der Gleichstellungspolitik in der Medienlandschaft und in Stakeholder-Kreisen stets präsent ist. Ganz anders stellt sich die Problematik in Entwicklungsländern dar. Hier müssen Anerkennung und Grundfesten einer menschenwürdigen Existenz als Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben oft erst geschaffen werden. Gewaltschutz und Achtung der sexuellen und reproduktiven Rechte stehen im Vordergrund, aber auch sozio-ökonomische Ermächtigung, Zugang zu Bildung, eine Stimme in der Gesellschaft zu haben, Kampf gegen „Digital Illiteracy" und die eminent wichtige Rolle von Frauen in Friedensprozessen.

Diese Bandbreite zeigt, wie groß die Palette gleichstellungspolitischer Arbeitsfelder in allen Politikbereichen ist (ADA 2020). Wie im Aktionsplan III der Europäischen Union (EU) (Vertretung in Deutschland 2020) – ein Paradebeispiel des nachhaltig aktiven Engagements Österreichs für moderne Gleichstellungspolitik in Entwicklungsländern auf EU-Ebene – ausgedrückt, sind damit politische, institutionelle und kulturelle Änderungen und Innovation angesprochen. Ihre vollständige Wirkungsmächtigkeit kann Gleichstellungspolitik nur in einem offenen Diskurs um die Zukunft der Gesellschaft entfalten (de Weck 2020, 125–128).

Nicht nur die Entwicklungen in Afghanistan machen jedoch klar, dass es unterschiedliche Auffassungen und kulturelle Vorstellungen der Reichweite und Interpretation von Frauenrechten gibt. Die rote Linie liegt dabei völkerrechtlich immer bei jener Interpretation von Selbstbestimmung, die ein gleichberechtigtes und partnerschaftliches Zusammenleben der Geschlechter (m/w/d) leitet. Selbstbestimmung im Sinn

[2] https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/.

von Empowerment, Mitbestimmung im öffentlichen Leben, Bildung einschließlich des Zugangs zu Universitäten, Meinungsfreiheit, Land- und Erbrechte gehören zum Kern der menschenrechtsbasierten Materie. Die Stellung der Frau ist integraler Teil der Menschenrechte. Frauenrechte charakterisieren menschliche Würde (UN Women 2016, 2018).

Nun wächst, wie Anne Marie Goetz und Rob Jenkins 2019 feststellen, gerade auch die Außenpolitik erst langsam aus einer vormals männerdominierten Materie heraus (Goetz und Jenkins 2019): Vertreterinnen der Feminist Foreign Policy (Thomson 2020, 424), unabhängige Forscherinnen von akademischen Netzwerken oder herausragende Persönlichkeiten aus der Praxis, Friedensverhandlerinnen und Politikerinnen, weibliche Staatsoberhäupter und Premierministerinnen wie die ehemalige liberische Präsidentin Ellen Johnson-Sirleaf oder aktuell in Finnland, Estland, Litauen oder im Kosovo in einer Zeit des Umbruchs geopolitischer Konstellationen haben das Bild aufgefächert – sie alle stehen heute in „staatsmännischen" Aufgaben ihre Frau.

Was für alle Politikbereiche gilt, gilt für Frauenpolitik ganz besonders: Politischer Wille unterstützt die vielen wertvollen Bottom-up-Bewegungen. Aber wie sieht die Bilanz dieses Einsatzes vor Ort aus, im Bewusstsein der Europäer*innen, in Entwicklungsländern, in nationalen Gleichstellungs-Gesetzgebungen und auf lokaler Ebene? Afghanistan 2021 hat diese Frage mit Vehemenz neu und intensiviert aufgeworfen.

3 Gelebte Gleichstellungspolitik in und aus Österreich

Jeder feministische Diskurs ist ein Machtdiskurs. Gleichstellungspolitik hat in allen Nationen die Funktion eines beredten Spiegels, an dem sich der Zustand einer Gesellschaft sehr gut ausmachen lässt. Sie ist, um es auf den Punkt zu bringen, ein gesellschaftspolitischer Gradmesser für Kohäsion, friedlichen Interessenausgleich, gelebten Wertekodex, ein Abbild des sozialen Miteinanders. Und damit Machtpolitik. So auch in Österreich.

Dazu einige Beispiele: Eine der wie erwähnt männerdominierten „Hochburgen" ist der hier relevante friedens- und sicherheitspolitische Diskurs, das staatliche Auslandsengagement und Verteidigungsdoktrinen – auch angesichts einer amtierenden Verteidigungsministerin. Und bis 2005 trifft dies sogar auf den Cercle des Völkerrechts in Österreich zu. Erst danach konnte dieser Trend, der immer noch prägend für den ganzen deutschen Sprachraum ist und durch nur wenige große Ausnahmen wie Anne Peters eine tief greifende „En-Genderung" erfahren hat, durch die Gründung der bis heute aktiven ersten „Gesellschaft österreichischer Völkerrechtlerinnen" entschärft werden. Im Außenministerium wurde am 1. September 2021 ein Kreis erfahrener Diplomatinnen ins Leben gerufen, deren erste Vortragende Botschafterin Hannah Liko in ihrer Funktion als Leiterin der Österreichischen Botschaft in Tel Aviv war. Im Lehrgang Global Advancement Programme des Akademischen Forums für Außenpolitik, der bevorzugt von weiblichen Studierenden besucht wird, finden sich jedes Semester Essays zum Thema Gender-Gleichberechtigung und zur Rolle von Frauen in der Diplomatie –

zum Beispiel „Das Lebensmodell der Diplomatin" von Helena Hierzer (2020/21) oder „Geschichte der weiblichen Diplomatie" von Elif Güneruz (2020/21). Eine weitere bahnbrechende Initiative ist der „Her Disabilities Award", der jährlich an hervorragende, in ihrem beruflichen Engagement und ihrer Lebensauffassung beispielgebende Frauen mit Behinderungen vergeben wird, wie die Frau des Bundespräsidenten Doris Schmidauer lobend anerkennt[3] – das macht eine Gesellschaft lebendig.

Gegenüber diesen überwiegend zivilgesellschaftlich getriebenen Aktivitäten ist auch die offizielle österreichische Außenpolitik gefragt, indem sie Innenpolitik bewusst mit internationalen Standards konfrontiert, Kommunikationskanäle für eine Gender-sensitive Auseinandersetzung mit Themen des öffentlichen und privaten Lebens öffnet und in aller Welt Initiativen für eine menschenrechtsbasierte Begegnung auf Grundlage gegenseitiger Wertschätzung setzt. Die österreichische Außenpolitik hat sich dieser sensiblen Frage im Verlauf der Geschichte der Zweiten Republik erfolgreich gestellt und wesentlich zu Agenda- und Standardsetting im internationalen Bereich beigetragen.

Die Bezeichnung für die Art der Steuerung der Politikmaterie als „semi-zivilgesellschaftlich" durch einzelne Abgeordnete zum Nationalrat[4], aber auch Think Tanks wie dem Kreisky-Forum, AIES oder oiip (Steinmeier 2016, Kap. 6) liegt daher nahe. Die Analyse versteht sich daher auch als Beitrag zur Gestaltung österreichischer Außenpolitik in Form eines „Inclusive Governance" Modells (Werther-Pietsch und Brunner 2020, 3–4) – einem Zusammenwirken von praxisorientierter Forschung, Zukunftslabs der Universitäten, dem öffentlichen Diskurs und sozialen Medien für einen transparenten, evidenzbasierten Aushandlungsprozess von Politik. Um dem Entstehen normativer Lücken und Ungleichheit systemisch entgegenzuwirken, kann multilaterales Systemdenken aus der internationalen Ideengeschichte herangezogen und eine informierte, integrierte und aktive Gleichstellungspolitik zu einem neuen Gleichgewicht von Gesellschaft, Politik und Wissenschaft auf den Weg gebracht werden (Werther-Pietsch 2021, 17–21).

4 Fokus-Bereiche der Österreichischen „Frauen-Außenpolitik"

Ein Überblick über die konkreten Tätigkeiten österreichischer Diplomatie mit Schwerpunkt auf die letzten Dekaden lässt eine Einordnung der Gleichstellungspolitik in das außenpolitische Profil Österreichs zu und eröffnet eine datenbasierte Grundlage für

[3] ORF-Interview 20.02.2020. Das diesbezügliche Engagement von Johanna Mang, Licht für die Welt, sei hier ganz besonders gewürdigt.

[4] Hier sei stellvertretend das Engagement der langjährigen Vorsitzenden des EZA-Unterausschusses im österreichischen Nationalrat, Mag. Petra Bayr (SPÖ), MA MLS, hervorgehoben.

die abschließende Bewertung. In diesem Abschnitt soll die Agenda Österreichs in der „Frauen-Außenpolitik“ vor dem Hintergrund internationaler Einflussfaktoren aufgearbeitet werden. Dazu wurde eine synoptische Darstellung gewählt, die zunächst die normativen Entwicklungen in einen ideengeschichtlichen Rahmen einbettet und die wichtigsten völkerrechtlichen Instrumente benennt. Dem werden österreichische Prioritätensetzungen und Maßnahmen in der jeweiligen Implementierungsphase gegenübergestellt. Tab. 1 zeigt im Ergebnis das Gender-spezifische außenpolitische Engagement Österreichs in Verbindung mit maßgeblichen internationalen gleichstellungspolitischen Trends auf und gibt eine Orientierung für die folgende chronologische Untersuchung.

Über die einzelnen Phasen des Engagements konnten vier Fokus-Bereiche identifiziert werden. Diese allgemeine Charakterisierung, die die Leitprinzipien Partizipation, integrierten Ansatz, Fragilität und Nachhaltigkeit umfasst, zieht sich durchgängig durch alle Maßnahmen und Aktivitäten hindurch. Eine kurze Beschreibung entwirft jenes Bild, das Österreich bei seinen Partnern, zum Beispiel im Gender-Net der OECD, in der internationalen Gleichstellungspolitik auszeichnet.

Als internationales Entwicklungsmandat finden sich Gender-Gleichstellung und Empowerment im Sinn von partizipativen Ansätzen in den Sustainable Development Goals (SDG) 5 und 16 wieder. „Meaningful Participation“ als Leitbegriff für wirksame Frauenbeteiligungsmodelle, wie die Expertin des Geneva Graduate Center, Thania Paffenholz, in einer gemeinsamen Studie für UN Women mit vielen Beispielen dokumentiert hat (Paffenholz 2021), zieht sich auch als Schwerpunkt durch die österreichische Positionierung. So steht etwa das Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik im Einklang mit dieser Ausrichtung.

Wie bereits angesprochen, haben weiters Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der Gleichstellungspolitik immer wieder die Nase vorn. Hingewiesen werden darf zum Beispiel auf die Arbeiten des Think Tank „Foreign Policy Kitchen“ oder auf das „Gender Equality Framework“ 2018 von Care. Dies macht eine holistische Betrachtung, das heißt ein Einblenden der Leistungen nicht-staatlicher Akteure in das Gesamtbild österreichischer Politikbemühungen im Bereich Gleichstellungspolitik erforderlich. Dieser gesamtstaatliche Ansatz ist, was die Ressorts angeht, weitgehend im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung von Sicherheitsratsresolution 1325/2000 vom 8. August 2007 und Folgepläne abgebildet. Was allerdings österreichweit fehlt, ist die umfassende Darstellung des zivilgesellschaftlichen Engagements.

Die Beschäftigung mit fragilen Situationen und Friedensforschung hat in den letzten 10 Jahren jene Daten hervorgebracht, die so dringend benötigt werden, um in der Öffentlichkeit den so wichtigen evidenzbasierten Diskurs führen zu können (Hess-Sargsyan und Möller-Loswick 2021). Wie etwa, dass Friedensabkommen bis zu 15 Jahren länger halten, wenn Frauen am Verhandlungstisch sitzen. Laurel Stone konnte zudem nachweisen, dass die Erfolgsrate für einen formellen Friedenabschluss dabei um 36 % steigt (O’Reilly et al. 2015, 12). 1990 beteiligten sich 10 % Frauen an Friedensübereinkommen, diese Zahl hat sich bis 2013 auf 45 % erhöht. Dennoch sind nur 13 %

Tab. 1 Synopse der Initiativen und Einschlussfaktoren auf nationaler und internationaler Ebene

Strategischer Rahmen – „Ära“	Policy Phasen	Thematischer Österreich-Fokus	Ausgewählte österreichische Beiträge und Initiativen
Armuts-orientierung Entwicklungs-politik	*Erste Phase der Konzepte und Normen*: CEDAW, CSW Bejing Declaration & Platform for Action MDGs	**Frauenrechte; sozio-ökonomischer Fokus**	• Aktive Mitgestaltung der „hard law“ Elemente in der Konvention • Vorreiterrolle Menschenrechtsansatz • Starke „Vorbehalts“ – Policy • Arbeit in der Menschenrechtskommission und Menschenrechtsrat
Menschliche Sicherheit Einzug in die Sicherheits-politik	*WPS Agenda*: UNSCR 1325/2000 und Folgeresolutionen Istanbul Konvention	**Gewalt gegen Frauen** **Rolle von Frauen in Friedensprozes sen**	• Netzwerk Menschlicher Sicherheit – Handbuch • Nationaler Aktionsplan UNSCR 1325 und jährlicher Umsetzungsbericht • Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik • Initiativen: 2016 Graz Kongress; Buchpräsentation, Den Haag 2020; etc.
Fragilität und Resilienz Herausforderung Krisenfestigkeit	*SDGs 5 & 16* EU Gender Action Plan I – III	**Gesellschaftspo litische Transformatio n** **SRHR** **Push Back-Gegenaktionen**	• Strategischer Leitfaden Sicherheit und Entwicklung 2011 • Gesamtstaatlicher Ansatz • “Cross-Cutting Issues” in friedenserhaltenden Missionen • Schwerpunkt “Meaningful Participation” und Mediation • Kalliope Projekt
Multilateral System Thinking Human centrism	*Phase der Implementierung*: EZA Bilateral & Multilateral Feminist Foreign Policy	**Post-COVID-19 Challenge**	• Ausbau des Gender-spezifischen Anteils im bilateralen Engagement (85 % Marker) • Global Women Forum: Vienna Declaration 2020 mit WPHF und GNWP (ADA, 2020) • Generation Equality Forum, 2021 • Frauen in Konfliktsituationen: Humanitäre Strategie 2021; Demokratische Regierungsführung Sektorpolicy; HDP-Nexus

Quelle: Eigene Darstellung

der aktiv verhandelnden Personen weiblich, davon 6 % Mediator*innen und 6 % Unterzeichnende (Untersuchungszeitraum ab 1992) (Paffenholz et al. 2015, 24). Die PAX-Friedensdatenbank der Edinburgh Law School mit mehr als 1000 Friedensverträgen im Volltext eröffnet weitere Ansatzpunkte, die erforscht werden könnten, wie die Frage der Wirksamkeitssteigerung von Gender-relevanten Bestimmungen in Friedensprozessen, wenn diese in Verfassungsrang stehen. Österreich hat die Förderung der Rolle der Frauen in Friedensprozessen in einem eigenen Handlungsfeld im Strategischen Leitfaden Sicherheit und Entwicklung vom 4. Oktober 2011 im Sinn des „3C Ansatzes" (3C, engl. koordiniert, komplementär und kohärent Handeln in fragilen Situationen) zur Aktionslinie gemacht.

Und schließlich ist keine Maßnahme zur Frauenförderung nachhaltig, wenn sie nicht an der Wurzel von Ungleichheit und Diskriminierung anpackt. So sind Armutsbekämpfung, Schaffung von Arbeitsplätzen, Friedenskonsolidierung, Stärkung von sozialer Kohäsion zu einem großen Teil „weiblich", um wirksam zu sein. Die Gleichstellung der Geschlechter ist wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche, soziale und nachhaltige Entwicklung. Mit dem 2015 verabschiedeten EU-Gender Action Plan II ist das Thema ein wichtiger Pfeiler der europäischen Außenpolitik geworden. Die OEZA Gender-Policy (Dezember 2017) legt die Eckpunkte für die Umsetzung in der internationalen Kooperation Österreichs fest. Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) verfolgt dazu den bewährten entwicklungspolitischen Twin-track Approach, der gezielte Projekte mit Gender-Mainstreaming kombiniert, ergänzt durch einen begleitenden politischen Dialog. Ein Beispiel für gleichstellungspolitische Vorgaben ist der folgende Abschnitt aus dem Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019–2021:

„Wir setzen uns in unserer bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit vor allem für die Förderung von Frauen in folgenden Bereichen ein:

Frauen und Gesellschaft:

- Abbau geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Ungleichheit
- systematische Verankerung von Frauenrechten und Gleichstellungsthemen im bi- und multilateralen sowie Geber-gemeinsamen entwicklungspolitischen Dialog

Frauen und Gesundheit:

- Kampf gegen sexuell- und genderbasierte Gewalt sowie weibliche Genitalverstümmelung (Female Genitale Mutilation), besonders in Krisengebieten und fragilen Staaten
- Maßnahmen der Familienplanung zur Verwirklichung von Selbstbestimmung

Frauen in bewaffneten Konflikten:
Maßnahmen zur Umsetzung VN-Sicherheitsratsresolution 1325 und Folgeresolutionen:

- Schutz von Frauen in allen Phasen der Konfliktbewältigung
- besondere Bedürfnisse von Frauen bei Flucht und Migration
- besondere Rolle und Teilnahme von Frauen in Friedensprozessen

Wirtschaftliche Ermächtigung von Frauen:

- effizientes Gender-Budgeting auf nationaler, regionaler und Gemeindeebene
- gleicher Zugang zu menschenwürdiger Arbeit und Sozialschutz, wirtschaftliche Ressourcen und Finanzdienstleistungen sowie Schaffung von Anreizen für Gleichstellungsmaßnahmen in Kooperation mit dem Privatsektor

Frauen und Bildung:

- (Duale) Berufsbildung für weibliche Lehrlinge
- Ausbildung im tertiären Bildungsbereich und politische Bildung

Frauen und Mitsprache im öffentlichen Leben:

- Stärkung der Beteiligung von Frauen an Entscheidungsfindungsprozessen
- Unterstützung und Miteinbeziehung von Frauenrechtsorganisationen.“

Nur durch die Förderung von Frauen und die Verwirklichung von Gleichberechtigung für alle können inklusive Gesellschaften gebildet und unterstützt werden.

Neue Gender-bezogene Themen, für die sich Österreich in der Frauenstatuskommission (Commission on the Status of Women, CSW) 2021 bis 2025 verstärkt engagieren will, umfassen[5]: 1) Frauen und Energie, 2) Frauen und Umwelt, 3) Umsetzung von „No women no peace“ – der Gender-Anteil in Friedensmissionen soll gesteigert werden, was auch mit den zur Verfügung stehenden Ausbildungsmöglichkeiten zusammenhängt (Smit 2020, 12)[6] – und 4) Frauen und die Auswirkungen der Covid-19

[5] Bilaterales Gespräch mit der zuständigen Referatsleiterin im BMEIA, Legationsrätin Mag. Larissa Lassmann, Oktober 2021.

[6] Lt. jährlichen SIPRI-Berichten, zuletzt im November 2020, https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-11/pb_2011_csdp_compact_brief_2_womens_representation_0.pdf, werden die österreichischen Erfolgsmeldungen in dieser Hinsicht immer wieder relativiert. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang der Aufbau eines Expert*innenpools durch universitäre Ausbildungsmöglichkeiten wie der in Planung befindliche Master of Arts zum „Humantarian – Development – Peace Nexus“ an der Universität Graz.

Pandemie am Arbeitsmarkt, im Besonderen betreffend die Formalisierung von Arbeit gemäß 2015 ILO Recommendation 204 für unbezahlte Pflegearbeit.

All diese Aktivitäten erfordern ausreichend Personalkapazitäten. Darüber hinaus zeigt der Ausweis des Personalstands des Außenministeriums nach Geschlechtern im höheren Dienst eine kontinuierliche Steigerung von etwa 23,9 % im Jahr 2000 auf 41 % im Jahr 2018 auf, mit einem Plateau ab 2007 von ca. 30 bis 33 %. Eine gezielte international ausgerichtete Personalpolitik fehlt zwar, aber Besetzungen von Posten wie die Assistenz der Generaldirektorin von UN Women in New York mit einer ausgewiesenen österreichischen Gender-Expertin, die aus dem BMLV stammt (Scheiblhofer 2019, 118–135), sind ein sporadisches Asset.

5 Konkrete Initiativen der Österreichischen „Frauen-Außenpolitik" – eine chronologische Analyse

Ratifikationsprofil und Engagement im Agenda-Setting sind in der Frage, wie schlagkräftig Österreich beim Einbringen seiner frauenpolitischen Positionen ist, aussagekräftig. In den genannten vier Fokus-Bereichen konnte Österreich wiederholt eine beispielhafte Rolle spielen – sei es im Aufgreifen von Gender-Budgeting, der Beachtung multipler Behinderungen in fragilen Kontexten, Politiklinien wie Lokalisierung, „Meaningful Participation" oder Schaffung eines „Civic Space" im Bereich von Mediation und Demokratisierung durch einen menschenrechtsbasierten Ansatz. Wenn zusammenfassend mit Blick auf die Bewertung des frauenpolitischen Engagements etwas festgehalten werden kann, so liegt dies im hohen Menschenrechtsprofil der österreichischen Außenpolitik verankert, das schon von Pionieren wie Felix Ermacora (ÖVP) oder Manfred Nowak mit globaler Reichweite aufgebaut wurde. Daran mit Gender-spezifischen Anliegen anzuschließen, heißt wohl mehr als nur eine Nische zu besetzen, um im Schwerpunkt Vieler auch die Lead-Stellung *„prima inter pares"* einnehmen zu können.

5.1 Wellenförmiges Muster

Eine Durchforstung der Außen- und Europapolitischen Berichte des österreichischen Außenministeriums zeigt dennoch eine wechselnde Leistungskurve. Ab der Jahrtausendwende scheinen die Bemühungen um „Frauenfragen" regelmäßig in drei Kapiteln auf: Internationale Frauenfragen, internationaler Schutz der Menschenrechte und EZA. Die folgende Analyse belegt die Hypothese eines wellenförmigen Musters dieses Engagements in chronologischer Weise, um so Parallelentwicklungen übersichtlicher darstellen zu können. Konstante in Stellenwert und Substanz bildet dabei die österreichische Entwicklungspolitik, die schon früh Gender-spezifische Policydokumente, Handlungsanleitungen, Mainstreaming und Projektarbeit als „Querschnittsmaterie" aufweist. Wenig

überraschend ist im Geltungszeitraum der Regierungsübereinkommen 2006–2008, 2008–2013 und 2012–2018, auch in Verbindung mit der Schaffung eines Gleichstellungsministeriums in Österreich, eine erhöhte Aktivität festzustellen.

5.2 Frauenpolitische Expertise im Aufbau

Politisch gesehen ist das Jahr 2000 mit der Sondergeneralversammlung der UNO „Frauen 2000: Gleichstellung, Friede und Entwicklung für das 21. Jahrhundert" („Bejing plus 5") als Folgekonferenz zur 4. Weltfrauenkonferenz ein „Game-Changer". Auch wenn die Ergebnisse der Konferenz mit 10.0000 Delegierten und NGO-Vertreter*innen aufgrund bremsender Positionen fundamentalistisch-konservativer Staaten hinter den Erwartungen zurückblieb (APB 2000, 195), engagierte sich Österreich, das durch fähige Diplomatinnen bei der Welt-Frauenkonferenz 1995 an führender Stelle mitverhandelt hatte[7], mit Erfolg für die „Areas of Concern". So ratifizierte Österreich im September 2000 das Fakultativprotokoll zur UNO-Frauenrechtskonvention: Mit der Einrichtung eines Individualbeschwerdeverfahrens und eines investigativen Verfahrens vor Ort („Field Missions") im Fall schwerer und systematischer Verletzung der Konvention durch Vertragsstaaten kommt diesem Menschenrechtsinstrument kritische Bedeutung zu.

Daneben wurden legistische Maßnahmen wie die Aufhebung des österreichischen Vorbehalts zu Art. III und Art. 7 lit. b CEDAW aufgrund Änderung der nationalen Gesetzgebung (Inkrafttreten des Frauenausbildungsgesetzes) und die Erweiterung des Tagungsrahmens und damit einer effizienteren Arbeitsmöglichkeit des CEDAW-Komitees gem. geändertem Art. 20 Abs. 1 CEDAW durchgeführt. Dieser normative Rahmen ist in Österreich bis heute geltendes Recht.

In der Folge wurden im UNO-Rahmen durch die Formation weiblicher Außenministerinnen in der UNO-Generalversammlung Akzente gesetzt, wie die „Erklärung zu Frauen und menschlicher Sicherheit" auf Initiative von Außenministerin Benita Ferrero-Waldner (ÖVP) in der Generalversammlung 2001 nach den Terroranschlägen von „9–11", die eine Einbindung von Frauen in staatlichen Wiederaufbau und Demokratieprozesse forderte. Die Mitwirkung an der internationalen Reaktion bis zum Europäischen Rat am 15./16. März 2002 (Europäischer Rat 2002, § 70) auf die Entscheidung eines Sharia-Gerichts im Fall Amina Lawal in Nigeria fällt ebenso in diese Periode starken und sichtbar wahrgenommenen Engagements für Frauen in der österreichischen Außenpolitik.

[7] Botschafterin Irene Giner-Reichl und Botschafterin Aloisia Wörgetter. Für die im Folgenden erwähnten legistischen Akte war die Autorin dieses Beitrags zuständig. Im Juni 2000 fand die Prüfung des kombinierten 3. und 4. Berichts sowie des 5. Berichts Österreichs über die Umsetzung der CEDAW in New York statt. Das Komitee lobte den insgesamt hohen Stand der Wahrung und Förderung der Frauenrechte im Jahrzehnt 1989 bis 1999.

So wurde im Bereich menschliche Dimension der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) die frühere Bundesministerin für Frauenangelegenheiten Helga Konrad (SPÖ) von der amtierenden OSZE-Vorsitzenden zur Regionalkoordinatorin des Büros für internationale Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) gegen Menschenhandel in Südosteuropa und Vorsitzenden der Task Force Menschenhandel des Stabilitätspakts bestellt. Diese Funktion wurde begleitet und operativ unterstützt von Maßnahmen der OEZA zur Errichtung von „Frauenhäusern" im Kosovo (2003).

In dieser Phase gewinnt Österreich, besonders durch seine Mitgliedschaft und Vorsitzführung im Human Security Network (HSN), zunehmend Profil im Bereich Kampf gegen Gewalt gegen Frauen, die Unterstützung von Frauen in Konfliktregionen, in Friedensprozessen und die kultursensitive Rolle von Frauen. Dazu gehört zum Beispiel die Mitwirkung in der HSN-Netzwerkstrategie zur Umsetzung der Empfehlungen des UNO Generalsekretärs zur Women Peace and Security (WPS) Agenda 2003 oder die Teilnahme am Frauentheaterfestival in Tornio/Finnland vom 5.–8. Juni 2003. In den Folgejahren rückt die Thematik HIV/AIDS und der Aspekt von reproduktiver Gesundheit stärker in den Vordergrund. Österreich setzt sich etwa in der CSW 2004 für afghanische Frauen und Gender-Mainstreaming als Methode ein. Dem folgen 2005 OEZA Leitlinien zur „Gleichberechtigung und Empowerment von Frauen". Eine erste Sensibilisierung von Maßnahmen der humanitären Hilfe findet statt, freilich noch ohne die Festlegung systematisch-strategischer Kriterien und deren Umsetzungs-Koeffizienten – ein Ansatz, der in Grundzügen erst in die Humanitäre Strategie 2021[8] einfließt.

Die Jahre ab 2006 sind geprägt von einer Vertiefung dieses Engagements im EU-Rahmen. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) wird unter dem Titel „Integration von Menschenrechten in die europäische Sicherheits-und Verteidigungspolitik" sukzessive Gender-gerecht verbessert. Dies betrifft Berater*innen in Missionen gleichermaßen wie die Nominierung und Entsendung weiblichen Personals seitens der Streitkräfte. Bei der „UN Peacekeeping Ministerial Conference" vom 29./30. März 2019, also mehr als 10 Jahre später, ist allerdings immer noch ein klares Auseinanderklaffen von politischen Äußerungen und tatsächlichen Zahlen wahrzunehmen. Hier spielt fehlendes politisches Backing für die vielfach mühsamen Anstrengungen auf Arbeitsebene eine zentrale Rolle. Wichtig erscheint die Initiative von Bundesministerin (BM) Rauch-Kallat (ÖVP), keine Toleranz für traditionsbedingte Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu unterstützen. Dieser Punkt wird von Außenministerin Karin Kneissl (parteilos) 2018/2019 wieder aufgenommen und führt wie dargestellt im Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik zu einem Gender-politischen Schwerpunkt (vgl. Abb. 1).

[8] Die Strategie befindet sich zum Zeitpunkt der Publikation im Stadium der Vorbereitung eines Ministerratsbeschlusses.

Die Gleichstellung der Geschlechter ist wesentliche Voraussetzung für wirtschaftliche, soziale und nachhaltige Entwicklung. Mit dem 2015 verabschiedeten EU-Gender Action Plan II ist das Thema ein wichtiger Pfeiler der europäischen Außenpolitik geworden. Die OEZA Gender-Policy (Dezember 2017) legt die Eckpunkte für die Umsetzung in der internationalen Kooperation Österreichs fest.
Wir setzen uns in unserer bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit vor allem für die Förderung von Frauen in folgenden Bereichen ein:

Frauen und Gesellschaft:

- Abbau geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Ungleichheit
- systematische Verankerung von Frauenrechten und Gleichstellungsthemen im bi- und multilateralen sowie Geber-gemeinsamen entwicklungspolitischen Dialog

Frauen und Gesundheit:

- Kampf gegen sexuell- und genderbasierte Gewalt sowie weibliche Genitalverstümmelung (Female Genitale Mutilation), besonders in Krisengebieten und fragilen Staaten
- Maßnahmen der Familienplanung zur Verwirklichung von Selbstbestimmung

Frauen in bewaffneten Konflikten:

Maßnahmen zur Umsetzung VN-Sicherheitsratsresolution 1325 und Folgeresolutionen:

- Schutz von Frauen in allen Phasen der Konfliktbewältigung
- besondere Bedürfnisse von Frauen bei Flucht und Migration
- besondere Rolle und Teilnahme von Frauen in Friedensprozessen

Wirtschaftliche Ermächtigung von Frauen:

- effizientes Gender-Budgeting auf nationaler, regionaler und Gemeindeebene
- gleicher Zugang zu menschenwürdiger Arbeit und Sozialschutz, wirtschaftliche Ressourcen und Finanzdienstleistungen sowie Schaffung von Anreizen für Gleichstellungsmaßnahmen in Kooperation mit dem Privatsektor

Frauen und Bildung:

- (Duale) Berufsbildung für weibliche Lehrlinge
- Ausbildung im tertiären Bildungsbereich und politische Bildung

Frauen und Mitsprache im öffentlichen Leben:

- Stärkung der Beteiligung von Frauen an Entscheidungsfindungsprozessen
- Unterstützung und Miteinbeziehung von Frauenrechtsorganisationen.

Nur durch die Förderung von Frauen und die Verwirklichung von Gleichberechtigung für alle können inklusive Gesellschaften gebildet und gefördert werden.

Abb. 1 „Gleichberechtigung und Förderung von Frauen" – Maßnahmenkatalog (Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019–2021) (BMEIA 2019b)

5.3 Höhepunkt Nationaler Aktionsplan 1325

Bis Ende 2020 haben 89 Staaten weltweit Nationale Aktionspläne (NAPs) zur Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325/2000 verabschiedet – um nur einen kurzen Blick nach Sub-Sahara Afrika zu machen: Liberia fiel in den frühen

2010er Jahren mit seiner weiblichen Staatsspitze nicht nur durch eine Gender-aktive politische Elite auf. Als eines der ersten afrikanischen Länder mit einem 1325-NAP konnte Liberia auf eine weibliche Polizeieinheit stolz sein.

Aber bereits im Vorfeld der Annahme des NAP 1325 durch die Bundesregierung am 8. August 2007 punktet Österreich durch die Internationale Frauenkonferenz zum Nahen Osten „Women Leaders – Networking for Peace and Security in the Middle East" am 30./31 Mai 2007 in Wien. Dies schlägt sich auch in personalpolitischen Entwicklungen nieder: 2007 werden erstmals mehr Frauen in den höheren auswärtigen Dienst aufgenommen als Männer.

Gleichzeitig muss international ein Einbruch in der Aufmerksamkeit und Werteteilung in internationalen Gender-Fragen konstatiert werden. Die CSW kann erstmalig keine gemeinsame Haltung zur Unterstützung palästinensischer Frauen erreichen. Informelle Foren wie das HSN, in denen Österreich sehr aktiv ist, gewinnen dadurch an Bedeutung (Athen, 29./30.05.2008). Impulse werden auch von BM Gabriele Heinisch-Hosek (SPÖ) als Delegationsleiterin zur CSW 2009 geleistet, dem HSN-Netzwerktreffen in Dublin zu Frauen, Friede und Sicherheit sowie im November 2009 zu 30 Jahre CEDAW.

Ursula Plassnik (ÖVP) wird am 2. Dezember 2008 zur Sonderbeauftragten des österreichischen Außenministeriums für internationale Frauenfragen ernannt, eine Funktion, die sie bis 2011 innehat. Sie reist im März 2007 nach Liberia und im Oktober desselben Jahres lädt Österreich zu einer Konferenz mit 50 Frauen aus 10 südosteuropäischen Ländern ein. Außenministerin Plassnik leistet mit ihrem Einsatz gegen systematische sexuelle Gewalt Pionierarbeit, was auch klar in ihren Schlussworten anlässlich der Konferenz „Women for Peace" 2016 mit drei Friedensnobelpreisträgerinnen im Grazer Kongress zum Ausdruck kommt.

5.4 Herausforderungen bis heute

10 Jahre nach Annahme der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 wird die Materie bahnbrechend mit dem Schutz von Zivilbevölkerung und Peacebuilding verbunden. Für die Folgeresolutionen von UNO-Sicherheitsratsresolution (UNSCR) 1325 war UNSCR 1894/1999, eine maßgebliche Errungenschaft Österreichs, immer noch impulsgebend. Diese Resolution ist grundlegend für den gerade auch durch die Ereignisse in Afghanistan 2021, Mali und dem Ukraine-Krieg 2022 wieder aktuellen Zusammenhang von Sicherheit, Demokratie und Entwicklung: Der „Comprehensive Approach" (§ 28) betont erstmals die Verbindungen zwischen den einzelnen Politikbereichen und festigt damit die Anliegen der Rolle von Frauen in Krisen- und Konfliktregionen. Dieser „Nexus" wird 2017/2018 in Form einer OECD DAC Empfehlung zum „Triple Nexus" („Humanitarian – Devlopment – Peacebuilding [HDP] Nexus") allgemein anerkannter Leitgrundsatz internationalen Engagements in fragilen Situationen.

Der angesprochene Wertezerfall in der internationalen Debatte zeigt sich in diesem Zeitraum vertiefend in schwierigen Verhandlungen in der UN-CSW zum Begriff „Gender".

So kommt etwa kein Konsens zu Empowerment von Frauen im ländlichen Raum in den Schlussfolgerungen der CSW zustande. Fortschritte können dagegen im Europarats-Übereinkommen zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt (CAHVIO, Istanbul Konvention), ebenso unter leitender österreichischer Beteiligung, erzielt werden. Am 11. Mai 2011 unterzeichnet Staatssekretär Wolfgang Waldner (ÖVP) das Übereinkommen, das erste rechtlich bindende internationale Instrument in diesem Bereich, in Istanbul. Der türkische Austritt 2021 zeigt den weiten Bogen zwischen Höhepunkt und Niedergang internationaler Bemühungen für Frauenrechte und deren oftmalige Überlagerung durch realpolitische, geostrategische Interessen. Ebenso deutlich wird damit, dass der Wertekonsens immer weiter auseinanderbricht. Hier muss grundlegende Überzeugungsarbeit im internationalen Dialog geleistet werden. Dialog wird zum geflügelten Wort, das auch in Folgeperioden von österreichischen Außenministern als Botschaft an die Welt bis hin zu einer besonderen Rolle Österreichs als Platz („Drehscheibe") für Mediation stark eingebracht wird (Bundeskanzleramt 2020).

Die EZA kann den Stellenwert von Gender-Fragen auch in dieser Periode weiterhin hochhalten. Wissenschaftlich zeigt sich in diesem Zusammenhang das Reformjahr 2015 und die Neugründung von UN Women als besonders fruchtbar (Greindl und Werther-Pietsch 2020, 33). Der damalige österreichische Bundespräsident Heinz Fischer (SPÖ) (2015) setzt sich in seiner Rede anlässlich des von US-Präsident Barak Obama einberufenen „Global Leaders Meeting on Gender Equality and Women's Empowerment" in New York für Frauenrechte ein. Ein besonders nachhaltiges Konzept für Frauenförderung wird in der Kultursektion des BMEIA ins Leben gerufen. Mit dem Projekt Kalliope Austria, Frauen in Gesellschaft, Kultur und Wissenschaft, wird nicht nur gezeigt, was Frauen aus Österreich kulturell, künstlerisch, politisch geleistet haben, sondern ein ganzes Förderprogramm unter Einbezug von Partnerländern im Sinn von weiblichem Empowerment geschaffen (BMEIA 2015).[9]

Während der österreichischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2018 wurde der Strategische Ansatz der EU zur Umsetzung der WPS-Agenda erarbeitet, der am 10. Dezember 2018 gemeinsam mit Ratsschlussfolgerungen zu Frauen, Frieden, Sicherheit vom Rat verabschiedet werden konnte. Im Juli 2019 wurde er durch einen EU-Aktionsplan für die Periode 2019–2024 komplettiert (BMEIA n. d.). Auf nationaler Ebene gibt der am 3. November angenommene 12. Umsetzungsbericht zum NAP 1325 Aufschluss über die Programme und Projekte der einzelnen Ressorts bis hin zu den österreichischen Botschaften.

Weiters werden in den Jahren 2018 und 2019 verschiedene Themen aus Aktualitätsgründen kurzfristig bearbeitet wie die koreanischen „Trostfrauen" oder die Mobilität von Frauen in Saudi-Arabien. Die CSW beschäftigt sich mit Frauen in Bergregionen und dem „Gender Gap" in der Digitalisierung. Der „Women Peace and Humanitarian

[9] Die Initiative wurde von Sektionsleiterin Teresa Indjein gegründet und wird aktuell von der Sektion V fortgeführt und verbreitert.

Fund" wird zu einem wirksamen Kooperationsinstrument der österreichischen Entwicklungspolitik, das auch in der Afghanistan-Krise 2021 genützt werden kann. Anlässlich der Internationalen Frauen-Konferenz in Wien am 20./21. Februar 2020 zum 20 Jahre-Jubiläum der UNSCR 1325/2000 kam eine „Vienna Declaration" mit über 70 Grassroots-Frauen aus der ganzen Welt zustande, die in UNO-Gremien wie die CSW 2020 einfloss. Kontinuierliche Zusammenarbeit zählt besonders in Krisensituationen.

Parlamentarische Anfragen und das Engagement Österreichs in Bezug auf Afghanistan 2021 betreffen wiederum das heikle Verhältnis humanitäre Hilfe und EZA und deren politische Konditionalität. Der internationale HDP-Ansatz ist zwar wegweisend, befindet sich aber erst selbst in der Testphase (3C Appeal 2010, 3C Konferenz 2021, Oststeirischer Hof, 22.–24. November 2021; Partnership for Peace, OECD DAC & UN Roundtable on the HDP Nexus, Paris, 17. Mai 2022).

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Drei Schlussfolgerungen können mit Blick in die Zukunft gezogen werden. Erstens konnten Lokalisierung, Inklusion, gesellschaftlicher Gestaltungsraum, integrierter Ansatz, Gewaltschutz in fragilen Kontexten („HDP"-Szenarios) und ein besonderes Augenmerk auf multiple Behinderungen, also behinderte Frauen in Krisen- und Konfliktsituationen, als kontinuierliche thematische Schwerpunkte der österreichischen „Frauen-Außenpolitik" identifiziert werden. Zweitens ist es auffallend, dass weibliche Außenministerinnen das Thema um ein Stück mehr weitergebracht haben als ihre männlichen Amtskollegen. Trotzdem ist Österreich von einer „Feminisierung der österreichischen Außenpolitik" weit entfernt (Dolinsek 2021). Neben den wegweisenden Tätigkeiten von UN Women Austria[10] könnte jedoch die von Österreich mitgetragene Verpflichtungserklärung „Global Acceleration Plan (GAP)" anlässlich des Generation Equality Forums von UN Women, das im März in Mexiko und Ende Juni 2021 in Frankreich stattfand, Impulsgeber für eine „Bejing plus"-Ära sein.

Drittens ist, ähnlich wie in anderen Politikbereichen, auch das außenpolitische Prisma der Gleichstellungspolitik einem zunehmenden Multistakeholder-Ansatz auf verschiedenen Ebenen, also einer „Außenpolitik der Gesellschaften" (Steinmeier 2016, 104) verpflichtet. Damit werden Entwicklungen im „Soft Law"-Bereich harten „Core Conventions" vorgezogen, die Linien zwischen offizialisierten Arbeitskanälen und Impulsen aus den sozialen Medien verwischt. Gerade in einer solchen „Melange" (de Weck 2020, 222–226) sind ein klares Auftreten und die Nutzung der modernen IT-Möglichkeiten durch Staatskanzleien und Außenministerien eminent wichtig. Österreich kann hier in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand Gleichstellungspolitik ein

[10] Österreichisches Nationalkomitee für UNIFEM mit Initiativen wie „Orange the World – Stoppt Gewalt an Frauen" unter der Leitung von Botschafterin Desirée Schweitzer, für mehr Information https://www.unwomen.at. Zugegriffen: 25. Sept. 2021.

sehr gutes Zeugnis ausgestellt werden. Das hängt wie beschrieben von der besonderen Priorisierung durch einzelne Vertreter*innen der Ressortspitze, mehr aber noch mit dem nachhaltig engagierten, vernetzten Team (w/m/d) rund um das Referat „Internationale Frauenfragen", der Sektion Entwicklung und der Austrian Development Agency (ADA) zusammen. Dieses duldet keinen Stillstand im Engagement für Frauen in der österreichischen Außenpolitik.

Internationale Gleichstellungspolitik zeigt sich somit aus gesellschaftspolitischer Sicht nicht als bloße „Schwerpunktnische". Viel eher darf für das zukünftige Engagement mit einem demokratiepolitisch nach wie vor gültigen und dem Menschenrechtsansatz verbundenen Appell geendet werden: „Gender is a must".

Weiterführende Quellen

The University of Edinburgh. n. d. „Peace Agreements Database (PA-X)". Abgerufen am 23.09.2021, https://www.peaceagreements.org.

Zur empirischen Auswertung von Friedensabkommen.

Koester, Diana. 2014. „Statebuilding, Gender Equality and Women's Rights". In *All Human Rights for All: Vienna Guidebook on Peaceful and Inclusive Societies*, Hrsg. von Manfred Nowak und Ursula Werther-Pietsch, 127–149. Wien/Berlin: nwv.

Aufsatz zu Gleichstellungsproblematik in fragilen Kontexten.

Werther-Pietsch, Ursula. 2019. *Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie*. Bd. 3, *Inclusive Peace. Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung.

UN-Sicherheitsratsresolution 1325 mit Praxisbeispielen.

Literatur

Austrian Development Agency. 2020. Vienna Declaration 2020 zum 20 Jahre Jubiläum der UN-Sicherheitsratsresolution 1325. https://www.entwicklung.at/ada/aktuelles/detail/well-rise-up-internationale-friedensaktivistinnen-senden-eine-starke-botschaft-aus-wien.

Bundesgesetz über Änderungen des allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuchs, der Exekutionsordnung und des Sicherheitspolizeigesetzes (Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie – GeSchG), BGBl 759/1996. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/I_00252/fname_139129.pdf.

Bundeskanzleramt. 2020. Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. Regierungsdokumente. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. n. d. Frauen, Frieden, Sicherheit – UN-Sicherheitsratsresolution 1325/2000. https://www.bmeia.gv.at/themen/menschenrechte/schwerpunktthemen/rechte-der-frau-geschlechtergleichstellung/frauen-frieden-sicherheit-sr-res-1325/.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2019a. Karin Kneissl: ‚Weibliche Genitalverstümmelung ist eine schwere Form der Körperverletzung'. https://www.bmeia.gv.at/ministerium/presse/aktuelles/2019a/02/karin-kneissl-weibliche-genitalverstuemmelung-ist-eine-schwere-form-der-koerperverletzung/.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2019b. Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2019b bis 2021. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Entwicklungszusammenarbeit/Dreijahres-programm_2019_-_2021_0820.pdf.

Bundesministerium für Landesverteidigung. 2010. Vienna 3C Appeal. In *Coordinated, complementary and coherent action in fragile situations – Die Wiener 3C Konferenz, Coordinated, Complementary and Coherent Action in fragile Situations – The Vienna 3C Conference*, Hrsg. Walter Feichtinger, Ursula Werther-Pietsch, und Günther Barnet, 63–69. Wien: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. https://www.aspr.ac.at/fileadmin/Downloads/Forschung/Vienna_3C_Appeal_BMeiA_final.pdf.

De Weck, Roger. 2020. *Die Kraft der Demokratie. Eine Antwort auf die autoritären Reaktionäre*. Berlin: Suhrkamp.

Dolinsek, Andrina. 2021. Feminist Foreign Policy – Zukunftsmodell für die österreichische Außenpolitik? Masterarbeit, Universität Graz.

Europäischer Rat. 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat (Barcelona) 15. und 16. März 2002, SN 100/02. http://archiv.labournet.de/diskussion/eu/gipfel/rat.pdf.

Fischer, Heinz. 2015. „Global Leaders' Meeting on Gender Equality and Women's Empowerment: A Commitment to Action". Permanent Mission of Austria to the United Nations. New York, 27. September. https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/initiatives/stepitup/commitments-speeches/austria-stepitup-commitmentspeech-201509-en.pdf?la=en&vs=504.

Goetz, Anne Marie, und Rob Jenkins. 2019. „The WPS Agenda 25 Years after Bejing". Expert paper provided for the Expert Group Meeting in preparation of the Sixty-fourth session of the Commission on the Status of Women (CSW 64), New York, 9.–20. März 2020.

Greindl, Günther, und Ursula Werther-Pietsch, Hrsg. 2020. *Women as Drivers of Peace: UN Security Council Resolution 1325 + 20*. Blue Helmet Forum – UNIS in Kooperation mit Bundesministerium für Landesverteidigung.

Güneruz, Elif. 2020/21. Weibliche Diplomatie – Die Rollen der Geschlechter in den Außenbeziehungen vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. *GAP-Journal 2020/21*, 198–207.

Hess-Sargsyan, Anna, und Anna Möller-Loswick. 2021. „Redefining Peace Leadership Insights from Track One Women Negotiators and Mediators", Center for Security Studies, ETH Zürich. https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/MediationResources2021-RedefiningPeaceLeadership.pdf.

Hierzer, Helena. 2020/21. Das Lebensmodell der Diplomatin – Zwischen Familie und außenpolitischer Karriere. *GAP-Journal 2020/21*, 846–855.

O'Reilly, Marie, Andrea Ó Súilleabháin, und Thania Paffenholz. 2015. *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*. New York, NY: International Peace Institute. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking-rev.pdf.

Paffenholz, Thania, Nick Ross, Steven Dixon, Anna-Lena Schluchter, und Jacqui True. 2015. Making Women Count – Not Just Counting Women. https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/5/making-women-count-not-just-counting-women.

Paffenholz, Thania. 2021. Trilogie ‚Friedensforschung – Quo vadis?' Interview von Ursula Werther-Pietsch, 24. August. https://www.youtube.com/watch?v=bmVkWiDfUjw.

Scheiblhofer, Daniela. 2019. The Inclusion of Women's Rights and Gender Equality in the Constitution of the Republic of Kosovo. In *Inclusive Peace. Frauen als Akteurinnen in*

Friedensprozessen, Hrsg. von Ursula Werther-Pietsch. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Bd. 3, 118–135. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung.

Smit, Timo. 2020. Increasing Women's Representation in EU Civilian CSDP Missions. SIPRI Policy Brief, November. https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-11/pb_2011_csdp_compact_brief_2_womens_representation_0.pdf.

Steinmeier, Frank-Walter. 2016. *Flugschreiber: Notizen aus der Außenpolitik in Krisenzeiten*. Berlin: Propyläen.

Thomson, Jennifer. 2020. What's Feminist about Feminist Foreign Policy? Sweden's and Canada's Foreign Policy Agendas. *International Studies Perspectives* 21(4):424–437.

UN Women. 2016. *Making Women Count – Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations*. UN Women. http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/5/making-women-count-not-just-counting-women.

UN Women. 2018. *Women's Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements: Report of the Expert Group Meeting*. New York: UN Women. http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/10/egm-report-womens-meaningful-participation-in-negotiatingpeace.

Vertretung in Deutschland. 2020. Für eine geschlechtergerechte Welt: Europas Aktionsplan für Gleichstellung in der Außenpolitik. Presseartikel, Europäische Kommission, 25. November. https://germany.representation.ec.europa.eu/news/fur-eine-geschlechtergerechte-welt-europas-aktionsplan-fur-gleichstellung-der-aussenpolitik_de.

Werther-Pietsch, Ursula, und Maria-Angela Brunner. 2020. Neue Wege für Zukunftsmanagement und Politikberatung. *AIES Fokuspapier* 7. https://www.aies.at/publikationen/2020/fokus-20-07.php.

Werther-Pietsch, Ursula. 2021. Centres of Excellence. In Zukunft der Politikberatung, *TDHJ Special Edition*, 3:17–21. https://ca9d3787-8643-4d85-9af7-d052377ac9b8.filesusr.com/ugd/0d3ede_ab1bab2192f74d7683a77971450a01d3.pdf.

Ziegerhofer, Anita. 2016. Women never give up!. Zur Rechtsgeschichte der ‚alten' und ‚neuen' Frauenbewegung. In *Genderforschung vernetzt*, Hrsg. von Irmtraud Fischer, 177–198. Innsbruck: Tyrolia.

Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch, ist Ministerialrätin und Privatdozentin für Internationales Recht und Internationale Beziehungen an der Universität Graz sowie Lehrbeauftragte der Bundeswehr Universität München. Sie ist Mitherausgeberin der Zeitschrift *Defence Horizon* Special Edition, Wissenschaftliche Beraterin des Akademischen Forums für Außenpolitik und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Verteidigungsministerium. Im Außenministerium hat sie u. a. das Referat für Internationale Frauenfragen geleitet. Sie erforscht Fragilität und Resilienz, geo- und sicherheitspolitische Fragen, Future Global Governance und multilaterales Systemdenken.


BY



Staaten, Regionen, Internationale Organisationen



Die Außenpolitik gegenüber Deutschland, der Schweiz und Liechtenstein

Otmar Höll

Zusammenfassung

Gute Nachbarschaftsbeziehungen waren ein zentrales und sind ein wichtiges Ziel österreichischer Außenpolitik der Zweiten Republik. Mit Deutschland, der Schweiz und Liechtenstein verbindet Österreich eine Jahrhunderte lange gemeinsame, teils auch belastete Geschichte. Einige dieser Faktoren wirken, bewusst oder unbewusst, im „kollektiven Gedächtnis" der Menschen dieser Staaten bis heute fort. Im hier vorrangig behandelten Zeitraum seit 1945 sind die Beziehungen zu allen drei Staaten dennoch als gut und konstruktiv zu werten. Sie spiegeln strukturelle Faktoren wie geografische Nähe, Größe, politische und wirtschaftliche Interessen, Werte, Kultur und Sprache sowie gesellschaftlich und politisch unterschiedliche Entwicklungen wider. Auch Stereotypen und Vorurteile zählen zu jenem Bündel von Faktoren, welches die Beziehungen Österreichs zu diesen Staaten prägt.

1 Einleitung

Die Beziehungen Österreichs zu seinen Nachbarstaaten stellen traditionell eine der wichtigsten Dimensionen österreichischer Außenpolitik dar[1]. Im wissenschaftlichen Diskurs und in der Politik werden gute Beziehungen zu Nachbarstaaten als vorteilhaft

[1] Unter „Nachbarschaftspolitik" werden nicht nur direkt angrenzende Staaten verstanden, sondern auch Beziehungen zu „relevanten" Staaten der geopolit. Region. Im Fall Österreich eben auch

O. Höll (✉)
Universität Wien und Donauuniversität Krems, Wien, Österreich
E-Mail: otmar.hoell@univie.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_22

erachtet und daher auch meist programmatisch angestrebt. In einer allgemeinen Betrachtung der Staatengeschichte erweisen sich jedoch gerade die Beziehungen zwischen Nachbarn als erheblich konfliktanfällig. Die Konstellation des internationalen Umfelds, Unterschiede in Größe, wirtschaftlicher und militärischer Stärke, der politischen Systeme, des internationalen Status, gesellschaftspolitisch dominante Werte bzw. Ideologien, aber auch nationale Narrative, Interessen und Identitäten, die Rolle im multinationalen Kontext sowie territorial-räumliche Beschränkung bilden u. a. jenes Set an Faktoren, welches die Qualität, aber auch Muster und „Konjunkturen" der Beziehungen mitbestimmen. Vergleichbare geopolitische Konstellationen, inhaltliche Interessen und traditionell gute Zusammenarbeit scheinen allerdings oft weniger relevant als innenpolitische Debatten, nationale Identitäten, oder auch Ressentiments, Vorurteile und Stereotypen. Dasselbe gilt auch für unterschiedlich interpretierte gemeinsame Geschichte(n), die nicht das Verbindende, sondern das Trennende betonen. Kurz gesagt, gemeinsame Geschichte oder auch Nähe kann Staaten verbinden, sie kann sie aber auch trennen. Eine strukturierte, selektive Übersicht wichtiger analytischer Beziehungsfaktoren findet sich in der in Tab. 1 abgebildeten Analysematrix „Beziehungsparameter".

Die Beziehungen zu den drei sehr unterschiedlichen westlichen Nachbarstaaten[2] waren über viele Jahrhunderte durch eine gemeinsame, teils belastete Geschichte im Rahmen des Römischen Reichs deutscher Nation geprägt. Im Verhältnis zu Deutschland kommt noch zusätzlich belastend der „Anschluss" von 1938 ans nationalsozialistische „Dritte Reich" dazu[3]. Auch wenn der Fokus des vorliegenden Beitrags vorrangig auf der Periode nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart liegt, möchte ich in diesem auf Verständnis orientierten Beitrag u. a. aufzeigen, dass die wechselvollen historischen Episoden von Verflechtung, Partnerschaft, Konkurrenz und Gegnerschaft bis

---

die ehemals der Habsburgmonarchie angehörigen Nachbar-Staaten. Nachbarschaftspolitik spielte über den gesamten Zeitraum der Zweiten Republik eine bedeutsame Rolle (u. a. Verosta 1975; Ermacora 1975; Bielka et al. 1983; Khol 1983; Thalberg 1988; Höll 1997; 2009). Zu den außenpolitischen Präferenzen der beiden damaligen Großparteien im Jahr 1978 vgl. die beiden Entschließungsanträge von ÖVP (II-4314 BlgNR, XIV.GP und SPÖ (II-4471 BlgNR, XIV.GP). In beiden Anträgen wurde guten Beziehungen zu den (auch „kulturellen", gemeint waren die zur Habsburgmonarchie gehörigen Staaten) Nachbarn hohe Priorität eingeräumt. Durch die EU-Mitgliedschaft verlor „Nachbarschaftspolitik" allgemein an Bedeutung, jedoch hatte dies kaum Auswirkungen auf die Beziehungen zur Schweiz und zu Liechtenstein.

[2] Deutschland ist eine Regionalmacht, die Schweiz und Österreich können als typische industrialisierte und erfolgreiche Kleinstaaten bezeichnet werden. Liechtenstein hingegen gehört zur Gruppe der „Mikrostaaten". Völkerrechtlich ist die „Größe" von Staaten zwar irrelevant, hinsichtlich ökonomisch-politischer „Abhängigkeit" oder „Vulnerabilität" (Keohane und Nye 1977) spielt „Größe" jedoch eine Rolle (Höll 1978; Riekhoff und Neuhold 1993; Haas 2014).

[3] Die Frage, ob Österreich tatsächlich in das Deutsche Reich „eingegliedert" worden war und damit seine Völkerrechtssubjektivität verloren hatte (also „Okkupation", *nicht* „Annexion"), daher nur handlungsunfähig gewesen war und so völkerrechtlich „weiter existierte" („erstes Opfer" und damit auch keine Verantwortung für den Krieg in Form von Reparationszahlungen zu übernehmen hätte), war in den 1950er Jahren durchaus strittig (u. a. Neuhold 1993, 109–111).

Tab. 1 Beziehungsparameter Quelle: Höll 2009, 210 (überarbeitet und ergänzt)

Internationale Ebene	Innerstaatliche Ebene	Beziehungsdynamik
• Internationales Umfeld (politische Polaritäten; globale, regionale wirtschaftliche Ordnung und Dynamik) • geopolitische Lage Konfliktkonstellation(en) Größe-/Stärke-Relation • internationaler Status • natürl. und humane Resssourcenausstattung • politische und militärische Mitgliedschaften bzw. Allianzen • Kooperation/Gegnerschaft (in internationalen Institutionen)	• Politische Systemstrukturen • Regierungspolitik, Parteien • Wirtschaftsstruktur • Verbände, zivile Organisationen, außenpol. Lobbyismus • Perzeption „nationaler" Interessen • mediale Berichterstattung • Stereotypen/Vorurteile, nationale Identitäten: historisch und gegenwärtig dominante Werte, Narrative, Ideologien • Persönlichkeitsmerkmale der Eliten	• Konflikte in Vergangenheit und Gegenwart • Geschichte(n)/Narrative • Differente gesellschaftliche Werte und Ideologie(n) • Selbst-/Fremdwahrnehmung • Kooperation/Konkurren • politische Maßnahmen • Interessenkonstellationen • Wirtschafts- und Tourismusbeziehungen • Kultur (einschl. Bildung,Wissenschaft und Forschung) und Sportbeziehungen

heute weder aus der bewussten noch unbewussten Perzeption politischer Entscheidungsträger noch der Gesellschaften völlig verschwunden sind, sondern im Hintergrund, dem „Kollektiven Unbewussten", weiter fort wirken (Erdheim 2005).

Im Folgenden wird kurz die wechselvolle gemeinsame Geschichte der drei Staaten beleuchtet, dann werden die Beziehungen getrennt in den Bereichen Politik und Diplomatie, Wirtschaft[4], Kultur sowie der internationalen Ebene untersucht[5], und am Ende folgt ein Resümee über Verlauf und Formen der Beziehungen.

2 Der gemeinsame historische Hintergrund der vier Nachbarländer – ein Rückblick

Das Heilige Römische Reich deutscher Nation[6] schloss die Territorien des heutigen Deutschland, der Schweiz, Liechtenstein und Österreich mit ein. Das meist von einem Habsburger als oberstem Lehensherrn geführte Reich war ein hierarchisches Gebilde, in

[4] Aufgrund der Pandemie bedingten wirtschaftlich rezessiven Entwicklungen in den Jahren 2020 und 2021 wurde als letztes Vergleichsjahr zumeist 2019 herangezogen.

[5] Nicht alle in Tab. 1 genannten Faktoren können hier in extenso abgehandelt werden.

[6] Es bestand von 962 bis 1806, politisch war es ein Feudalsystem bzw. „Personenverbandsstaat" (Stollberg-Rilinger 2005, 16, 116), ohne Verfassung und ohne feste Grenzen. Die Fürsten standen im wechselseitigen Treueverhältnis zum König bzw. Kaiser. Das lockere Länderbündnis hatte einen in seiner Machtfülle eingeschränkten König oder Kaiser als Oberhaupt, der seine von Gott abgeleitete politische Legitimation vom Papst in Rom bezog, de facto aber auch von mächtigen Fürsten, Rittern, Bischöfen und Städten abhängig war.

welchem die Kirche eng mit der politischen Herrschaft verbunden war. Der Zusammenhalt im Reich wurde im Laufe der Jahrhunderte jedoch zunehmend geschwächt.

Prägend für die nationale Identität der Schweiz war, dass die Eidgenossenschaft in einem Jahrhunderte dauernden Kampf bereits ab Anfang des 13. Jahrhunderts versuchte, politische Unabhängigkeit vom Reich zu erlangen. Dies gelang in mehreren Schritten, endgültig dann 1802/1806[7]. Während Macht und Einfluss der Habsburger seit dem 18. Jahrhundert zunehmend schwanden und das Reich im Zuge der für Frankreich (noch) erfolgreichen Napoleonischen Kriegen 1806 auseinanderbrach, war der „Casa d'Austria" im kleinen Fürstentum Brandenburg-Preußen ein ernsthafter interner Konkurrent um die Führung des Reiches erwachsen. Dies führte in der Folge zum „Deutschen Dualismus", der die Kohäsion im Reich weiter schwächte. Zusätzlich war neben den beiden nun mächtigsten Staaten im Reich mit dem Rheinbund ein von Frankreich dominiertes „Drittes Deutschland" entstanden. Trotz der am Wiener Kongress besiegelten konservativ-reaktionären „Heiligen Allianz" der gegen Napoleon letztlich siegreichen Mächte, erfassten die Ideen der französischen Revolution bis 1848 ganz Europa, erschütterten Preußen und brachten die Habsburg-Monarchie an den Rand des Untergangs, und die „kleindeutsche Lösung" wurde nach 1866 politische Realität[8]. Der Erste Weltkrieg bedeutete für beide Monarchien das Ende, die neutralen Staaten Schweiz und Liechtenstein waren weitgehend von Zerstörung verschont geblieben, aber v. a. Liechtenstein schlitterte in eine schwere wirtschaftliche Krise[9]. In „Rest-Österreich"[10], „der Staat, den keiner wollte" und auch in Deutschland führte die wirtschaftlich katastrophale Lage zu sozialer Not, politischer Radikalisierung, schließlich zum Anschluss Österreichs und in den Zweiten Weltkrieg.

Für die Staaten bedeutete das Ende des Zweiten Weltkriegs unterschiedlich tiefe Zäsuren, aber alle vier verzeichneten schon bald wirtschaftliche und soziale Erfolge,

[7] Beim Wiener Kongress 1815 wurde der Schweiz der Status der Neutralität zuerkannt und im November dann im Zweiten Pariser Frieden fixiert. 1848 wurden die republikanische Verfassung und der Bundesstaat beschlossen.

[8] Die Niederlage von Königgrätz 1866 durch das militärisch überlegene preußische Heer blieb nicht folgenlos. Der Ausschluss der Habsburgermonarchie aus dem Deutschen Bund geriet zu einem politischen und wirtschaftlichen Desaster, das bis weit ins 20. Jahrhundert fortwirken sollte. Dazu und v. a. zur „klein- bzw. großdeutschen Lösung" Wandruszka in Kann und Prinz (1980, 110–142).

[9] Ein großer Teil der Liechtensteiner verarmte, das Fürstentum löste 1919 den 1852 mit der Habsburg-Monarchie geschlossenen Zollvertrag und schloss 1923 einen Zollvertrag mit der Schweiz.

[10] Der berühmte Ausspruch des französischen Ministerpräsidenten Georges Clemenceau in Bezug auf „Rest-Österreich". Österreich hatte einen großen Teil der in Böhmen und Mähren gelegenen Industrieansiedlungen verloren, was die allgemeine Angst nährte, nicht überlebensfähig zu sein.

insbesondere gilt dies für die Bundesrepublik Deutschland (BRD) und Österreich im Vergleich zur Zwischenkriegszeit. Während sich die Schweiz weiterhin und Österreich ab 1955 als „immerwährend neutral" verstanden und Liechtenstein sich „neutral" erklärte, wurde die BRD 1955 in das Atlantische Bündnis NATO aufgenommen und die Deutsche Demokratische Republik (DDR) trat dem Warschauer Pakt bei. Österreich wurde noch im Dezember des „annus mirabilis" 1955 Mitglied der Vereinten Nationen (UNO), was den beiden deutschen Staaten erst 1973 ermöglicht wurde. Die Schweiz trat wegen ihres strikten Verständnisses der „permanenten Neutralität" erst 2002 bei[11], 12 Jahre nach Liechtenstein. Gemeinsames außenpolitisches Merkmal aller drei kleinen Staaten ist ein ausgeprägtes Engagement für den Multilateralismus bei der Bewältigung internationaler Konflikte. Als Sitzstaaten internationaler Institutionen überrascht diese für Kleinstaaten typische Haltung der Schweiz und Österreich nicht, Liechtenstein wiederum ist an staatlicher Gleichwertigkeit interessiert. Deutschland hat faktisch und in einem „Weißbuch" aus dem Jahr 2016 bekräftigt, sich für die Stärkung der UNO zu engagieren (Hauser 2020, 144).

Während die DDR und BRD Mitglieder des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) (1950) bzw. der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) (1952) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) (1957) wurden, beteiligten sich die Schweiz und Österreich 1960 kompensatorisch an der Gründung der Europäische Freihandels-Assoziation (EFTA). Die BRD (1950/1951), Österreich (1956), die Schweiz (1963) und Liechtenstein (1978) traten dem Europarat bei und wirkten seit 1972/1975 an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in unterschiedlichen Gruppierungen aktiv gestaltend mit[12]. Für Österreich bedeutete die Mitgliedschaft in der EU 1995 innen- und außenpolitisch eine weitere tief greifende Zäsur[13]. Die Beziehungen zur Schweiz und Liechtenstein (seit 1995 Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums/EWR) gestalteten sich seither trotzdem – nach kurzer Irritation – weiter stabil, zu Deutschland verbesserten sie sich strukturell[14]. Alle vier Staaten sind

---

[11] Eine Mitgliedschaft schien der Schweiz nur in „unpolitischen" internationalen Organisationen vertretbar, auch in solchen der UN. Trotz des Status eines „nur" Beobachters in der UNO war das New Yorker UN-Büro der Schweiz personell stets stärker besetzt als jenes des UN-Mitglieds Österreichs.

[12] Während die BRD und die DDR dem westlichen bzw. östlichen „Caucus" angehörten, waren Österreich, die Schweiz und Liechtenstein Mitglieder der „N+N-Gruppe", der Neutralen und Nicht-Paktgebundenen Staaten.

[13] Neben Österreich traten 1995 auch noch Schweden und Finnland der EU bei, die Schweiz und Norwegen zogen ihre Beitrittsansuchen wegen fehlender Zustimmung ihrer Wählerschaft zurück.

[14] Der vormals in Bezug auf den gemeinsamen Neutralitätsstatus enge wissenschaftlich-politische Austausch beider Staaten wurde eingeschränkt, die wirtschaftlichen Kontakte waren davon aber nur kurz betroffen. Österreich unterstützt die Schweiz und Liechtenstein seither im Rahmen der EU.

Mitglieder des Schengenraumes, der allerdings durch die Migrationskrise von 2015 und die Covid-Pandemie vorübergehenden Beschränkungen unterlag. Politisch, wirtschaftlich und kulturell sind die Beziehungen Österreichs mit diesen Staaten unterschiedlich ausprägt, aber enger als zu seinen anderen fünf Nachbarstaaten.

2.1 Die Beziehungen zu Deutschland[15]

Deutschland ist der mit Abstand größte Staat unter Österreichs Nachbarstaaten und die europäische Regionalmacht[16]. Obwohl in nahezu allen sozioökonomischen Bereichen erhebliche strukturelle Asymmetrien bestehen, sind die Beziehungen seit vielen Jahren weitgehend problemlos. Enge kulturelle Bande und v. a. die gemeinsame Sprache – von der allerdings Karl Kraus meinte, sie trenne Österreicher*innen und Deutsche mehr, als sie diese verbinde – erleichtern das im Grunde gute Verhältnis. Für Österreich ist der deutsche Wirtschaftsraum von essenzieller Bedeutung, gleiches gilt für die kulturelle und mediale Ebene, in welcher Österreicher*innen in Deutschland eine überproportionale Rolle einnehmen.

Die durch das Kriegsende 1945 markierte politische Zäsur ermöglichte eine überfällige Neuordnung der Beziehungen, die in den ersten Nachkriegsjahren – auf Forderung der Besatzungsmächte – eine klare Abgrenzung von Deutschland erforderlich machte. Noch unter dem Eindruck des Kriegs und der Folgen entsprach dies auch den Wünschen der politischen Parteien und eines großen Teils der Bevölkerung. Diese bekannte sich relativ bald mehrheitlich zur „österreichischen" Nation (Bruckmüller 1996; relativierend Rathkolb 2011, 19), die Eigenstaatlichkeit wurde begrüßt, und ein „Anschluss" weder in Deutschland noch Österreich ernsthaft angestrebt. Die wirtschaftlichen Beziehungen entwickelten sich deutlich rascher als die politischen.

Aus theoretischer Perspektive wären als Folge der hohen asymmetrischen Ungleichheit erhebliche politische Abhängigkeiten und Einschränkungen des Handlungsspielraums für das kleinere Österreich zu erwarten. Tatsächlich liegt im gegenständlichen Fall eine effektiv hohe wirtschaftliche Abhängigkeit Österreichs vor, aber eine manifeste politische Abhängigkeit oder Vulnerabilität hat sich daraus nicht ergeben[17]. Allerdings

[15] Herrn Ewald König, Deutschlandkorrespondent „Die Presse" danke ich für wertvolle Hinweise.

[16] Zu den Konsequenzen „ungleicher" Nachbarschaft bieten die Paarvergleiche USA-Kanada und Deutschland-Österreich im Buch *Unequal Partners* von Riekhoff und Neuhold (1993) interessante theoretische und empirische Einsichten. Zu den analytischen Folgen, die sich aus einer differenten Begrifflichkeit ergeben, siehe Katzenstein (1976), Riekhoff und Neuhold (1993) oder Pape (2000).

[17] Vgl. dazu Neuhold in Riekhoff und Neuhold (1993, 122–124), oder Winckler in Riekhoff und Neuhold (1993, 167). Allerdings erfolgte nicht selten ein „freiwilliger" Nachvollzug politischer Maßnahmen, was quasi die Quintessenz einer Abhängigkeitsbeziehung darstellt. Ob politische „Kosten" entstanden, bleibt aber fraglich.

wird im österreichisch-deutschen Verhältnis oft eine lange zurück reichende österreichische „Hassliebe“ oder auch ein gehöriger „Minderwertigkeitskomplex“ gegenüber dem großen Nachbarn vermutet. Mag sein, dass der Spruch „die Deutschen lieben Österreich, respektieren es aber nicht“, und umgekehrt „die Österreicher respektieren die Deutschen, lieben sie aber nicht“, die komplexe Realität gut beschreibt.

2.1.1 Die politisch-diplomatischen Beziehungen

Nach 1945 haben beide Staaten politisch und wirtschaftlich Konsequenzen aus den fatalen Fehlern der Zwischenkriegszeit gezogen, und schon nach wenigen Jahren zu einem relativ störungsfreien, wenn auch ambivalenten Miteinander gefunden. Das neue Verhältnis beruhte auf Basis getrennter Staatlichkeit[18], politischer Distanz bei wirtschaftlich enger Verflechtung. Trotz einer Reihe offener Fragen unterbanden die Alliierten vorerst alle direkten politisch-diplomatischen Beziehungen[19], notwendige sozial- und wirtschaftspolitische Kontakte konnten so nur auf Beamtenebene erfolgen. Offizielle diplomatische Beziehungen konnten erst nach der Unterzeichnung des Staatsvertrages im November 1955 aufgenommen werden (Pape 2000, 201–225, 370–379)[20]. Die Verstaatlichung deutschen Eigentums erwies sich weiter als Belastung der Beziehungen (Gehler 2005, 108–122), die erst 1957 anlässlich des Besuchs Bundeskanzler Adenauers in Wien beigelegt werden konnte (Ableitinger 1980, 208–209), nachdem zuvor 1953 beim Besuch Außenminister Karl Grubers (ÖVP) in Bonn ein politischer Durchbruch erzielt worden war. In der Folge verbesserten sich die Beziehungen weiter, die BRD unterstütze Österreich sowohl beim letztlich gescheiterten „Alleingang“, um ein Assoziationsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) zu erreichen, und auch in der Südtirol-Frage. Österreich wiederum trug die „Neue Ostpolitik“ der BRD nach kurzem Zögern mit (Ableitinger 1980, 217–219).

Aber erst in einer Phase der Ost-West-Entspannung, die zeitlich mit der SPÖ-Alleinregierung und der sozial-liberalen Koalition in der BRD zusammenfiel, verbesserten sich die Beziehungen nachhaltig. Auf Regierungsebene, auch zwischen den Parteien wurden die Kontakte ausgebaut (Khol 1983, 383) und österreichische Bundeskanzler pflegten

---

[18] In Art. 4 des Staatsvertrages wurde ein Anschluss an Deutschland untersagt. Einige Jahre hatte Österreich einen Vorsprung hinsichtlich der Konsolidierung seiner Staatlichkeit gegenüber der BRD.

[19] Politische Kontakte mit BRD-Politiker*innen oder Diplomat*innen konnten nur im Rahmen von Konferenzen oder von internationalen Organisationstreffen wie der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) oder dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) stattfinden.

[20] Bereits 1950 errichtete Österreich eine „Verbindungsstelle“ in Bonn und 1953 wurde eine halboffizielle Vertretung der BRD in Wien eröffnet.

auch persönlich ein gutes Verhältnis zu ihren deutschen Kollegen, was zuvor nicht immer der Fall war[21]. Oft vor ähnliche politische Herausforderungen gestellt, intensivierte sich wechselseitiger Kontakt und Interesse trotz weiter bestehender Ambivalenzen[22].

Die strukturellen Asymmetrien manifestieren sich seit der (Wieder-)Vereinigung noch deutlicher. So ist Deutschland flächenmäßig mehr als viermal und seine Bevölkerungszahl ist rund zehnmal so groß wie jene Österreichs, die deutsche Wirtschaftskraft ist um das Acht- bis Neunfache stärker und gleiches gilt für die militärischen Kapazitäten[23]. Aber Sprache, Geschichte, die Rechtssysteme und auch die Parteienlandschaft neben der geografischen Nähe sind Faktoren, welche wesentlich zum positiven Beziehungsstatus beitragen. Dennoch bestehen bis heute einige Problembereiche fort, die einerseits immer noch Fragen der Vergangenheit betreffen, wie die vorgenommene Verstaatlichung Deutschen Eigentums nach 1945 zum Schutz vor sowjetischen Begehrlichkeiten (Pape 2000, 445–469), den Bereich der Doppelbesteuerung, des Grenzverkehrs und der Grenzsicherung und andererseits Fragen wie Migration, Grenzschließung, PKW-Maut oder LKW-Alpentransit.

Im Gegensatz zu systemisch-strukturellen Ähnlichkeiten zur BRD dominierten im Verhältnis zur DDR strukturelle Differenz[24]. Daher waren die Beziehungen Österreichs zur DDR bis zur (Wieder-)Vereinigung nahezu ausschließlich von einem „staatlichen Bilateralismus" (Ableitinger 1980, 210) getragen, der von Seiten der DDR bereits in den frühen 1950er Jahren forciert wurde. Schon 1953 begannen unterhalb staatlicher Ebenen die Beziehungen mit einem Handelsabkommen, dem 1954 die Gründung einer nichtstaatlichen „Kammer für Außenhandel" in Wien folgte. In Absprache mit der Schweiz und Schweden bezüglich der „Hallstein-Doktrin" nahm Österreich aber bis

[21] Von der Kontroverse über 1938 – Okkupation oder Annexion – Staatsvertrag und Neutralität bis zur Frage des Deutschen Eigentums reichten die Streitpunkte (dazu ausführlich Washietl 1987, 57; Neuhold 1993, 109–111; Pape 2000, 24–34; Gehler 2005, 23–27, 43–44). Österreich berief sich auf den im Moskauer Memorandum 1943 enthaltenen Hinweis, „erstes Opfer" Nazi-Deutschlands gewesen zu sein, im Staatsvertrag waren Reparationszahlungen ausgeschlossen worden, die Sowjetunion bestand aber auf Kompensationen aus dem verstaatlichten „deutschen Eigentum".

[22] Darüber berichten die durch persönliche Erfahrungen gespickten Bücher von Washietl (1987) und Matzner-Holzer (2005). Treffend auch die Charakterisierung der Beziehungen durch den deutschen Botschafter, Ralf Beste, mit den Worten „Delikatesse und Enge" in der ZIB 2 vom 21. Februar 2021.

[23] Seit Jahren nimmt der Anteil deutscher Beschäftigter in nahezu allen Berufssparten in Österreich zu. Deutsche Staatsbürger sind mit etwa 209.000 Personen zu Beginn 2021 zur größten Minderheit geworden (statista, abgerufen am 13.4.2021), mehr als 195.000 Österreicher*innen leben in Deutschland.

[24] Österreichs Haltung zur deutschen Einheit war über einige Jahre zumindest ambivalent, da es seine Rolle als Neutraler durch eine Vereinigung beider deutscher Staaten gefährdet sah.

1972 keine offiziellen diplomatischen Beziehungen zur DDR auf[25], danach verstand es sich aber als politischer „Eisbrecher", was die DDR mit humanitären und wirtschaftlichen Konzessionen honorierte. Zwar verblieben die wirtschaftlichen Beziehungen auf einem wesentlich geringeren Niveau als mit der BRD, erweiterten sich aber rasch. Bruno Kreisky (SPÖ) avancierte nach der Unterzeichnung der Helsinki Schlussakte der KSZE 1975 drei Jahre später mit seinem Besuch in Ostberlin zum Vorreiter westlicher Besuchskontakte mit der DDR[26].

Hatte Deutschland das österreichische Ansuchen um Mitgliedschaft in der EU nachhaltig unterstützt, so beteiligte sich die SPD-Regierung von Kanzler Gerhard Schröder Anfang der des Jahres 2000 an den von den vierzehn restlichen Mitgliedsstaaten lancierten (bilateralen) „Maßnahmen der XIV" gegen die ÖVP-FPÖ-Regierung unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP). Einige Monate später war Deutschland aber dann unter den ersten Staaten, die sich nach dem „Weisenbericht" für die Aufhebung der Maßnahmen einsetzten (Höll 2001; Hummer und Pelinka 2001).

Kleinere politische Verstimmungen zwischen beiden Staaten gab es in den beiden letzten Jahrzehnten immer wieder, so etwa im Sommer 1997, als der damalige Außenminister Wolfgang Schüssel am Rande des EU-Gipfels in Amsterdam den Bundesbankpräsidenten Hans Tietmeyer mit einem derben Schimpfwort bedacht haben soll (Der Spiegel vom 6.7.1997). Aber auch jenseits von verbalen Entgleisungen waren in dem Bereich des LKW- und PKW-Transits durch Tirol, im Zuge der Migrationskrise des Jahres 2015, und dann auch in den Jahren 2017–2019 wegen des von Deutschland geplanten PKW-Mautsystems in Bayern, das von Österreich vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) erfolgreich bekämpft wurde, Probleme angesagt. Im Zuge der Corona-Pandemie wurde deutlich, wie stark die manchmal „delikaten" österreichisch-deutschen Beziehungen zuallererst österreichisch-bayerische Beziehungen sind und nicht nur österreichischerseits, sondern auch von Bayern wiederholt aus innenpolitischen Gründen instrumentalisiert werden. Schließlich scheint sich die anfänglich in Deutschland zur Schau getragene öffentliche Begeisterung in Bezug auf den jungen österreichischen Bundeskanzler Sebastian Kurz nach einer Reihe von „Kommunikationspannen" und Peinlichkeiten auch in der öffentlichen Wahrnehmung in Deutschland zumindest infrage gestellt (u. a. FAZ vom 18.5.2021; Handelsblatt vom 19.5.2021; Stern vom 12.5.2021).

[25] Inhalt der „Hallstein Doktrin" zwischen 1955 bis 1969 war die Drohung der BRD, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR als „unfreundlichen Akt" einzustufen. Am selben Tag der Unterzeichnung des „Grundlagenvertrags" zwischen BRD und DDR, am 21.12.1972, erfolgte die Anerkennung der DDR durch Österreich.

[26] Friedrich Honecker erwiderte den Besuch Kreiskys mit seiner ersten Reise in den Westen 1980.

2.1.2 Die wirtschaftlichen Beziehungen

Aus wirtschaftlicher Perspektive werden Deutschland und Österreich oft als „großer" und „kleiner Bruder" bezeichnet. Tatsächlich ist das Verhältnis der Wirtschaftsleistungen etwa eins zu neun. Die traditionell fokussierte Ausrichtung Österreichs auf den deutschen, insbesondere den süddeutschen Wirtschaftsraum hatte in der Zwischenkriegszeit begonnen und wurde nach dem Anschluss von 1938 erheblich verstärkt (u. a. Rothschild 1961; Höll 1983; Rathkolb 2011)[27]. In der Nachkriegszeit orientierte sich die österreichische Wirtschaftspolitik in pragmatischer Weise meist an den bundesdeutschen Maßnahmen (Winckler 1993, 158), was zur noch engeren Bindungen im Warenhandel, einschließlich der Dienstleistungen, dem Finanzbereich wie auch der Auslandsinvestitionen (ADI) führte.

Bis Anfang der 1950er-Jahre beschränkten die vier Alliierten Besatzungsmächte teilweise auch die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Staaten. Erste wirtschaftliche Kontakte gab es zwar schon 1945, doch lediglich als Barter-Geschäfte zwischen Vorarlberg, Tirol und Bayern. Erst im November 1950 wurde ein erstes Handelsabkommen geschlossen, das 1951 in Kraft trat und dann rasch zu einer Verdreifachung der Importe aus der BRD gegenüber 1948 führten. Am Ende des Jahrzehnts sprach man nicht nur vom „deutschen", sondern auch vom „österreichischen" Wirtschaftswunder, welches eng mit dem deutschen verknüpft war (Bischof 1993, 84–86).

Auch die Wirtschaftsbeziehungen zur DDR entwickelten sich, wenn auch in einem nicht vergleichbaren Umfang, ähnlich jenen mit der BRD. Österreich vergab erhebliche Kredite und erhielt dafür im Gegenzug Großaufträge für seine verstaatlichte Industrie, aber aufgrund des Devisenmangels der DDR nur in Form von Kompensationsgeschäften. Dieses Geschäftsmodell half der DDR, ihre fragile Zahlungsfähigkeit zu erhalten und brachte ihr Prestige. Später wurden die DDR-Geschäfte allerdings zu einer wesentlichen Ursache der Krise der österreichischen Verstaatlichten Industrie Mitte der 1980er-Jahre.

Seit der (Wieder-)Vereinigung der beiden deutschen Staaten liegt das Kaufkraft bereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Österreich über jenem Deutschlands. Daten von *The Global Economy* für 2019 weisen für Deutschland einen Wert von 53.785 € aus (17. Stelle von 200 Staaten) und für Österreich einen Wert von 56.030 €, das ist die 15. Stelle. Im Human Development Index (HDI) des UN-Development Program (UNDP), der „Wohlstand" mit einem aussagekräftigeren Mix aus wirtschaftlichen und sozio-politischen Daten misst, liegt aber Deutschland mit 0,947 am Platz 6, während Österreich mit einem Wert von 0,922 „nur" an 18. Stelle von 177 erfassten Staaten liegt.[28] Das Handelsvolumen mit Deutschland betrug im Jahr 2019 100,3 Mrd.

[27] Wirtschaftlich war die „Ostmarkt" in die Planung des Deutschen Reiches eingebunden, Infrastruktur und die neu gegründeten Grundstoffindustrien waren auf den deutschen Zulieferbedarf ausgerichtet.

[28] Der Human Development Index misst den Entwicklungsstand eines Landes an den Faktoren Lebenserwartung, Bildungsstand und Kaufkraft. Disparitäten, etwa zwischen Stadt und Land, sind nicht erfasst.

Euro. Alleine die österreichischen Warenexporte beliefen sich auf 45,0 Mrd. Euro, machten damit einen Anteil von 29,3 % an den österreichischen Gesamtexporten aus[29], die Importe erreichten einen Wert von 55 Mrd. Euro, was einem Anteil von 36 % entspricht. Damit ist Deutschland für Österreich mit Abstand der wichtigste Handelspartner, sowohl für Warenexporte als auch -importe. Dagegen liegt Österreich bei den Importen Deutschlands nur auf dem siebten (ca. 5 %) und bei den Exporten auf dem zehnten Platz (4 %). Es ist auch führender Exportpartner bei den Dienstleistungen mit einem Anteil von rund 40 %. Mit 56,7 % der Tourist*innen 2019 aus Deutschland, lag deren Anteil vor dem Inland-Tourismus und ein Vielfaches vor den zweit gereihten Niederlanden. Ca. 12 Mio. Reisende, das sind etwa 50 Mio. Übernachtungen jährlich, führten 2019 zu einem Nettoerlös von 6,9 Mrd. Euro[30], was einem Anteil am Gesamttourismuserlös von mehr als 50 % entspricht. Mit 54,3 Mrd. Euro ADI-Bestand ist Deutschland auch der wichtigste ausländische Investor in Österreich. Umgekehrt liegt der aktive österreichische ADI-Bestand in Deutschland bei 31,4 Mrd. Euro. Zahlreiche deutsche Unternehmen unterhalten Niederlassungen und Produktionsstätten in Österreich.

Eine Langfristperspektive zeigt, dass Österreich von den engen Beziehungen erheblich profitieren konnte. Im internationalen Ranking des Wohlstandsniveaus und der internationalen Konkurrenzfähigkeit liegt Österreich seit einiger Zeit auf Augenhöhe[31]. Während Deutschland sich in der Nachkriegszeit zur dominanten Wirtschaftsmacht in Europa entwickelte, nahm Österreich eine eher passive Rolle als erfolgreicher „Entwicklungsnehmer“ ein, der den währungspolitischen „Stabilitätsanker“ der Bindung des Schilling an die D-Mark seit 1978 zur Stabilisierung seiner Währung nutzte.

2.1.3 Die kulturellen Beziehungen

Die Kulturbeziehungen mit Deutschland waren und sind so intensiv und vielfältig wie mit keinem anderen Land. Dies gilt sowohl für den Bereich der „Hochkultur“, wie Musik, bildende Kunst, Literatur und Theater, wie auch für den Medienbereich und setzt sich in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation (BFI) sowie Sport fort. Insbesondere in der Musik, der bildenden Kunst und der Architektur reichen die Anfänge weit in die gemeinsame kulturelle Geschichte zurück. Tatsächlich waren österreichische

---

[29] Diese rund 30 % entsprechen einem Wert, der nicht nur vier Mal so hoch wie jener des zweit wichtigsten österreichischen Handelspartners USA ist, er entspricht auch der Höhe des kumulierten Warenexports nach Asien, Amerika, Afrika und den Nicht-EU-Staaten Europas zusammen.

[30] Es folgen die Niederlande mit 1,2 Mrd. und die Schweiz mit 1,2 Mrd. Euro Nettoerlös (APA vom 24.1.2021). Der direkte und indirekte Tourismusbeitrag zu Österreichs gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung lag 2019 bei 7,3 %, etwa die Hälfte dürfte auf deutsche Tourist*innen entfallen.

[31] Bei einem etwas höheren österreichischen Preisniveau liegt Deutschland auf dem 7., Österreich auf dem 21. Platz, was die starke kompetitive Stellung der deutschen Exportwirtschaft unterstreicht. Aber auch Österreich kann auf eine starke Exportstellung verweisen (Global Competitiveness Report 2019).

und deutsche Beiträge „im europäischen Konzert der Geschichte" unter vielen anderen höchst bedeutsam[32], und nicht selten von den jeweils Herrschenden beeinflusst (Wagner-Rieger 1980, 321). Man kann hier von einer typisch „österreichischen" oder „deutschen" nationalen Ausprägung daher ebenso wenig sprechen, wie von einer Einheit unter „deutschem Label".

Im Bereich der Medien (Zeitungen und Verlagswesen) floss deutsches Kapital schon im 19. Jahrhundert in Verbindung mit steigendem deutschem Interesse an Südosteuropa auf den österreichischen Zeitungsmarkt. In der Zwischenkriegszeit stiegen solche Investments nicht nur zwecks nationalsozialistischer Propaganda erheblich an, sondern dienten wohl auch der ideologischen Vorbereitung auf den Anschluss[33]. Nach 1945 waren die westlichen Besatzungsmächte, allen voran die USA bestrebt, diese traditionellen Konnexe zu unterbinden und eine Westorientierung durchzusetzen. Diese Bemühungen wurden nach 1955 bald wieder durch deutsches Kapital, Beteiligungen und Kooperationen ersetzt. Der Grund dafür liegt wohl nicht nur in der historischen Hinterlassenschaft, sondern auch am kleinen österreichischen Markt, der auf Kooperationen angewiesen war und ist, um professionell arbeiten zu können. Auch ist bis heute für österreichische junge Künstler*innen ein Erfolg hierzulande erst durch einen „Durchbruch" auf dem deutschsprachigen Markt gesichert.

Viele österreichische Dirigent*innen, Orchester, Musiker*innen, Sänger*innen, Regisseur*innen, Theaterdirektor*innen und Schauspieler*innen arbeiten in Deutschland, ähnliches gilt für Deutsche in Österreich. Zahlreiche international erfolgreiche und auch preisgekrönte Film- und TV-Produktionen seit den 1950er Jahren zeugen von einer künstlerisch wertvollen, oft aber zumindest finanziell erfolgreichen Zusammenarbeit. Diese enge Verflechtung mit deutschen Medienunternehmen hierzulande und die Möglichkeit, deutsches Fernsehen zu empfangen, führt dazu, dass inhaltliche Berichterstattung und öffentliche Diskussionen in beiden Ländern oft synchron ablaufen. Mittlerweile spielen auch österreichische politische Themen – nicht selten Skandale – aber auch Film- und Fernsehproduktionen in Deutschland eine bedeutende Rolle. Viele österreichische Autor*innen publizieren in deutschen Verlagen – werden teils auch als „deutsch" vereinnahmt – und zahlreiche österreichische Journalist*innen sind bei deutschen Medien, teils in führenden Positionen tätig.

Zunehmend enger gestaltet sich auch das Verhältnis im wissenschaftlichen Bereich. Österreichische Wissenschaftler*innen arbeiten immer häufiger permanent oder vorübergehend in Deutschland, Berufungen an Universitäten oder Forschungsinstitute erfolgen oft grenzüberschreitend, wobei der Anteil deutscher Wissenschaftler*innen

[32] Man denke nur u. a. an die Rolle Italiens, Frankreich oder der Niederlande.

[33] Zu den historisch fatalen Entwicklungen im Medienbereich in den 1930er Jahren ausführlich Fabris in Riekhoff und Neuhold (1993, 241–259)

an österreichischen Lehr- und Forschungsstätten natürlich größer als umgekehrt ist[34]. Der Österreichische Wissenschaftsfonds (FWF) kooperiert in vielen Bereichen mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und österreichische Forscher*innen arbeiteten im Jahr 2020 im EU-Rahmenprogramm „Horizon" in mehr als 1900 Projekten zusammen.

Abschließend ist Fabris (1993) zuzustimmen, der am Ende seiner weiter oben zitierten Analyse zum Ergebnis kommt, der österreichische Medienmarkt könne ohne deutsche Kooperationen nicht auf dem erreichten Niveau existieren. Dieser sei zwar vom „Großen Bruder" vereinnahmt, was abhängig von den historischen Umständen „may at times be perceived as helpful but at other times as depressing" (Fabris 1993, 259). Vieles des oben Gesagten trifft auch auf den hochdotierten Bereich des Sports, allen voran des Fußballsports, in gleicher oder ähnlicher Weise zu.

2.1.4 Die Beziehungen im internationalen Rahmen

Betrachtet man die Programme der Außenpolitik beider Staaten in den letzten Jahrzehnten, dann haben Österreich und Deutschland häufig ähnliche Ziele verfolgt und sich auch wechselseitig auf multilateraler Ebene unterstützt. So befürwortete Österreich nach einigem Zögern die deutsche Ostpolitik, und in der Zeit vor der UNO-Mitgliedschaft informierte sich die BRD auf politischer und wissenschaftlicher Ebene über Arbeitsweise und inhaltliche Schwerpunktsetzungen in den Vereinten Nationen. In den 1970er Jahren war die österreichische Unterstützung der deutschen Politik im Rahmen des KSZE-Prozesses, die 1990 zur Charta von Paris und letztlich zur weiteren Institutionalisierung der KSZE als OSZE führte, mitentscheidend für die Wahl Wiens zur Sitzstadt dieser Organisation. Österreichs Politik und auch die Bevölkerung standen mehrheitlich der Vereinigung der beiden deutschen Staaten vom 3. Oktober 1990 positiv gegenüber. Beide Staaten sprachen sich frühzeitig für eine internationale Anerkennung der neuen Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens aus und traten 1999 für eine Militärinterventionen in Serbien ein, die dann ohne Beteiligung Österreichs auch erfolgte[35]. Bis heute kooperieren Österreich und Deutschland eng in Bezug auf die Zukunft der Staaten Süd- und Südosteuropas, auch im EU-Rahmen.

Deutschland wiederum unterstützte im Beitrittsprozess die Aufnahme Österreichs in die EG/EU nachdrücklich. Österreich, das am Status der Neutralität festhält[36], strebt

[34] Insgesamt waren im Wintersemester 2020 an österreichischen Universitäten 1.104 Professuren (einschließlich äquivalenter Stellen) an deutsche Staatsangehörige vergeben (BMBWF 2021).

[35] In Deutschland hatte sich die Regierung aus SPD und den Grünen überraschender Weise erstmals nach 1945 an einer militärischen Intervention im NATO-Rahmen beteiligt.

[36] Ein differenziertes Bild bietet die vergleichende Gegenüberstellung der Entwicklungen des Neutralitätsverständnisses in Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich bei Gehler (2001).

wie Deutschland eine Stärkung der europäischen Sicherheitsdimension an und unterhält gemeinsam mit Deutschland und anderen Staaten seit 2012 ein „Battle-group"-Kontingent im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Der seit 2011 feststehende Ausstieg Deutschlands aus der Atomenergieproduktion führte zu einer Annäherung der deutschen an die österreichische Position in der Frage der Atomkraftnutzung.

Im Rahmen der UNO unterstützt Österreich Deutschland in seinem Bestreben um eine permanente Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Nicht vergessen werden darf auch, dass in den Arbeitsgemeinschaften Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE-Alp) und der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK)[37] österreichische und deutsche Bundesländer, Bayern und Baden Württemberg und Schweizer Kantone, im Rahmen des grenzüberschreitenden Regionalismus seit etwa 50 Jahren erfolgreich zusammenarbeiten.

2.2 Die Beziehungen zur Schweiz

Im Gegensatz zu Deutschland gleichen Österreich und die Schweiz einander in einer ganzen Reihe struktureller Faktoren, die von der territorialen Größe und Einwohnerzahl, der geografischen Lage im alpinen Teil Europas bis zum Status der Neutralität reichen. Aber beide sind das Resultat unterschiedlicher historischer Staatsbildungsprozesse samt den daraus resultierenden und bis heute erkennbaren gesellschaftspolitischen Folgen: Hier der kleine Nachfolgestaat einer konservativ-antiliberalen europäischen Großmacht, die wegen nationaler Widersprüche im Inneren und dem Festhalten an einer restaurativen Politik am Ende die „Kontrolle über ihr eigenes Schicksal verliert" (Thalberg 1988, 9). Wenige Jahre später wird die Republik Österreich, politisch gespalten und wirtschaftlich schwach, Teil des nationalsozialistischen Deutschlands. Dort die Schweiz, welche die heimische Dynastie der (schwäbischen) Habsburger frühzeitig nach und nach (Schlacht von Morgarten 1315; Basler Frieden 1499; de facto 1648; endgültig 1802; Bundesstaat 1848) aus dem Land gedrängt hatte und ihre republikanische Selbstständigkeit trotz ethnisch-sprachlicher Diversität gegen die monarchistische Großmacht

[37] Die Arge Alp wurde 1972 gegründet und beschäftigt sich hauptsächlich mit ökologischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen sowie der Raumordnung und dem Tourismus in der Region. Siehe www.argealp.com. Die Internationale Bodenseekonferenz wurde ebenso 1972 gegründet, um sich in Umwelt- und Gewässerschutzfragen grenzüberschreitend abzustimmen. Ziele der IBK sind die Erhaltung der Lebens-, Natur-, Kultur- und Wirtschaftsräume und die Stärkung transnationaler Zusammengehörigkeit. V.a. in den Bereiche Umwelt, Bildung, Forschung, Verkehr, Wirtschaft, Tourismus, Gesundheit und Soziales sollen grenzbedingte Hindernisse abgebaut werden.

erkämpfen konnte[38]. Hier ein eng mit dem Katholizismus verbundenes repressiv-reaktionäres politisches System, welches seit Mitte des 16. Jahrhunderts gewaltsam die Gegenreformation betrieb und von der Aufklärung nur am Rande berührt wurde; dort das Land der Eidgenossen, in dem die Voraufklärung, dann der Protestantismus und die Orientierung auf das westliche Europa frühzeitig zu einer republikanisch-bürgerlichen Entwicklung führten. Und während im „Rest-Österreich" von 1918 ein großer Teil der Gesellschaft einschließlich der Parteien vom deutschen Reichsmythos nicht lassen konnte, wollte eine Mehrheit der Schweizer einen „Anschluss" ihres Landes unbedingt verhindern, zumal Bedenken bezüglich eines Anschlusses Österreichs an Deutschland öffentlich heftig debattiert wurden, und man sich mit dem Wunsch eines Großteils der Vorarlberger Bevölkerung nach Eingliederung konfrontiert sah[39].

Dennoch überwiegen zwischen der Schweiz und Österreich[40] seit langem die positiven Elemente der Beziehung. Sie sind auf der diplomatischen Ebene problemlos, wenn auch nicht von einer Intensität und Qualität, die aufgrund der vielen strukturellen Ähnlichkeiten und der geografischen Nähe zu erwarten wären. In einer kritischen Gesamtsicht erweist sich das Verhältnis beider Gesellschaften von einer „merkwürdigen Berührungslosigkeit" (Altermatt und Brix 1995, 9), in beiden Staaten werde ein „emotionsloses, aber wohlwollendes Desinteresse" aneinander gelebt (Häfliger 2018). Doch allein aufgrund ihrer Dichte, ähnlicher Interessen und ihrer Kontinuität können die Beziehungen trotz einiger Mängel als „special relations" (Cede und Prosl 2015, 38) bezeichnet werden.

2.2.1 Die politisch-diplomatischen Beziehungen

Da die Schweizer Regierung gegen den Anschluss Österreichs 1938 nicht protestiert und nur von einem „historischen Ereignis" gesprochen hatte, beeilte man sich nach Kriegsende, dieses Faktum auf „neutralitätspolitische Gründe" zurückzuführen und zu „bedauern"[41]. Es war dann die Schweiz, welche nach kurzem Zögern als erster Staat nach den vier Besatzungsmächten die provisorische Regierung Karl Renners (SPÖ)

[38] Dass ein solcher Entwicklungspfad nicht zwingend nur umfassend positive Folgen zeitigt, darauf wies der deutsch-schweizerische Schriftsteller Jochen Kelter in einer Rede beim Bodenseetag der Städte und Gemeinden unter dem Titel: „Miteinander und dem Rücken zueinander" (2019) zurecht hin.

[39] Am 11. Mai 1919 sprachen sich 80 % des Vorarlberger Wahlvolks für einen Beitritt zur Schweiz aus, der international, aber auch aus innenpolitischen Erwägungen – v. a. wegen der Störung der Religions- und Sprachenbalance – abgelehnt wurde.

[40] Über Österreichs Beziehungen zu allen seinen Nachbarländern siehe Höll (1997; 2009).

[41] Davor hatte am 21. März 1938 der Schweizer Bundesrat in einer offiziellen Stellungnahme sein „Bedauern" über den Verlust der Selbständigkeit Österreichs ausgedrückt.

schon am 2. November 1945 anerkannte[42]. Die Aufnahme offizieller diplomatischer Beziehungen war wegen des noch bestehenden Besatzungsregimes schwierig, erfolgte schrittweise und wurde erst knapp ein Jahr später, Ende Oktober 1946, mit der Bestellung eines außerordentlichen Gesandten realisiert. Österreich sandte darauf im Frühjahr 1947 einen Gesandten nach Bern (Graf 1988, 28–29). Ein neues Kapitel zwischen beiden Nachbarländern hatte damit begonnen.

Der Schwerpunkt der Beziehungen lag ab Herbst 1945 auf öffentlicher und privater Nachkriegshilfe für die österreichische Bevölkerung, v. a. für Kinder. Medikamente, Patenschaften, und Monate lange Erholungsaufenthalte für etwa 35.000 unterernährte Kinder bei Schweizer Gasteltern sorgten für eine rasche Wiederherstellung gut nachbarschaftlicher Beziehungen und werden bis heute in gemeinsamen Gedenkveranstaltungen gewürdigt. Sie waren auch Ausdruck des Interesses der Schweiz, durch rasche Konsolidierung des östlichen Nachbarn eine gewisse sicherheitspolitische Absicherung gegenüber Osteuropa zu gewinnen, und auch den wirtschaftlichen Austausch wieder herzustellen. Auch wurden die Bemühungen der österreichischen Regierung um staatliche Unabhängigkeit, die Verhandlungen über den Staatsvertrag und der Status eines immerwährend Neutralen begrüßt[43].

Die Schweiz, damals wie heute das „role model" permanenter Neutralität, fungierte erst als Vorbild (Kirchschläger 1983, 78), bald aber interpretierte Österreich sein Neutralitätsverständnis den eigenen Interessen gemäß aktiver. Beide Staaten standen bezüglich des Neutralitätsverständnis bis in die späten 1980er-Jahre in einem intensiven wissenschaftlichen und politischen Austausch, wobei in den ersten Jahren die Schweiz, später Österreich innovativere Interpretationen und Maßnahmen setzte[44]. Ein deutlicher Unterschied zwischen den Auffassungen lag darin, dass Österreich seit der Zeit der SPÖ-Alleinregierung Sicherheitspolitik als Teil einer „aktiven" Neutralitätsaußenpolitik verstand, während die Schweizer Sicherheitspolitik sich vordergründig militärisch verstand.[45] Aufgrund seiner exponierteren Lage direkt am „Eisernen Vorhang" war Öster-

[42] In seinem Beitrag in Thalberg (1988, 18–40) führt Christoph Graf diese für die Schweiz „etwas schnell" erfolgte Anerkennung auf „Abstimmungen" mit in der Schweiz lebenden österreichischen „Vertrauensleuten" zurück, den dann relativ langen Zeitraum bis zur Aufnahme offizieller Beziehungen mit „Ambivalenz und Empfindlichkeiten" in beiden Staaten (Graf 1988, 29).

[43] Die im Bundesverfassungsgesetz (B-VG) vom 26. Oktober 1955 „aus freien Stücken" beschlossene immerwährende Neutralität sollte, gemäß dem nicht rechtsverbindlichen Moskauer Memorandum vom 15. April 1955, dem Schweizer Vorbild folgen, tatsächlich orientierte sich Österreich bald mehr am schwedischen Beispiel.

[44] Österreich führte schon ab 1961 bis Mitte der 1970er-Jahre (Art. 9a B-VG) eine ziemlich heftige Debatte über ein „umfassendes" Verständnis der Landesverteidigung. Die Schweiz folgte Österreich in Fragen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen nur zögerlich (UNO-Beitritt der Schweiz erst 2002) (Danzmayr in Thalberg 1988, 324, 185).

[45] Dazu siehe passim die sehr detaillierten Ausführungen von Danzmayr 1988, 319–360, besonders bezüglich des Konzepts der „Umfassenden Sicherheitspolitik", 339–340.

reich ja auch stärker als die Schweiz an der allgemeinen geopolitischen Entschärfung der Spannungen im Kalten Krieg interessiert. Zudem war eine vorrangig auf militärische Verteidigung orientierte Sicherheitspolitik schon aus budgetären Gründen für Österreich nicht denkbar. Die Schweiz sah darin aber lange die Gefahr eines „militärischen Vakuums" an ihrer Ostgrenze.

Mit der Mitgliedschaft in der EU im Jahr 1995 vollzog Österreich einen politischen Wandel, der die Teilnahme an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in den Vordergrund rückte, die Beziehungen zur Schweiz längerfristig aber kaum beeinträchtigte. So gelang es während der ersten EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998, die seit Oktober 1994 laufenden Verhandlungen der Schweiz um sieben bilaterale Verträge zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.[46]

Durch die Teilnahme an der EU-GASP wurde nun die „immerwährende Neutralität" einem Erosionsprozess ausgesetzt (Manfred Rotter 1991; Thomas Roithner 2013; Heinz Gärtner 2018; Gehler 2001). Mit der Schweiz wurde 2005 eine Zusammenarbeit im Rüstungsbereich vereinbart, welche vorsah, gemeinsam Forschung, Entwicklung, Fertigung und Beschaffung sowie Nutzung und Entsorgung militärischen Materials voranzutreiben, allerdings mit zweifelhaftem Output[47], aber die Zusammenarbeit in verteidigungspolitischen Bereichen wurde erweitert, so finden durchschnittlich jährlich etwa 280 Kooperationen statt (Hauser 2020, 146)[48].

Dennoch gab und gibt es Bereiche, in denen Konflikte zu Verstimmungen führten. So etwa in den frühen 1960er Jahren, als der Versuch der EFTA-Staaten, mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Assoziierungsabkommen zu schließen, Anlass für Schweizer Vorhaltungen hinsichtlich einer österreichischen Vorsprache in Moskau gab. Als nämlich 1963 die Beitrittsverhandlungen des EFTA-Mitglieds Großbritannien mit der EG am Veto Frankreichs scheiterten, zogen die Schweiz und die anderen EFTA-Staaten ihre Anträge zurück, Österreich aber startete den viel beachteten „Alleingang nach Brüssel". In der Schweiz galt Österreich wieder einmal als „unzuverlässiger Partner" (Thalberg 1988, 192). Erst in der SPÖ-Alleinregierung war der nun mit der

[46] Dies gelang beim Europäischen Rat in Wien 1998, das „Bilaterale Abkommen I" trat 2002 in Kraft.

[47] Der Standard vom 21. Dezember 2005 und Pressemitteilung der Confoederatio Helvetica vom Dezember 2005. In welchem Umfang diese Vereinbarung tatsächlich umgesetzt wurde, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. Seit 2012 ist die Schweiz Partner der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA). 2017 kam es zu einem gemeinsamen Projekt unter Beteiligung Deutschlands und Finnlands auf dem Gebiet des „Schutzes autonomer Systeme vor feindlichen Zugriffen", so die NZZ vom 10. April 2018.

[48] Im September 2017 wurde ein Staatsvertrag zum „Luftpolizeiabkommen" geschlossen, welches Verfolgungen im Luftraum des Nachbarlandes gestattet („Nacheile"), den Einsatz von Waffen aber explizit verbietet.

Schweiz und den anderen EFTA-Staaten abgestimmte Versuch, „den freien Warenaustausch zwischen Österreich und der EWG“ Neutralitäts- und Staatsvertragskonform möglich zu machen, erfolgreich (Siegler 1973, 91)[49].

Die Bemühungen Österreichs, internationale Organisationen in Wien anzusiedeln, boten weiteren Konfliktstoff. Als neben der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) (1957), der Organisation ölexportierender Länder (OPEC) (1964) auch die Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (UNIDO) (1967) ihren Sitz nach Österreich verlegten, geriet Wien in Konkurrenz zu Genf. Da Österreich gleichzeitig seine Aktivitäten in den Vereinten Nationen ausbaute, neben der Stellung von „Blauhelmen“ in UNO-Friedensmissionen[50] 1973/1974 in den UNO-Sicherheitsrat gewählt wurde, und darüber hinaus als mit Kurt Waldheim ein österreichischer Diplomat seit 1971 Generalsekretär in New York an der Spitze der UNO stand, fürchtete die Schweiz, Genf könnte weitere Institutionen gegenüber Wien verlieren. Als dann im Zuge des Baus des Vienna International Center andere in Genf ansässige internationale Organisationen Interesse zeigten, nach Wien zu übersiedeln, kam es zwischen Wien und Genf zu Zerwürfnissen, die aber nach einigen Jahren wieder beigelegt waren.

Weitere sensible Bereiche aus österreichischer Sicht bestanden darin, dass Schweizer Banken als beliebte Adressen für Steuerflüchtlinge und Geldwäscher*innen fungierten. Aber auch die Planung des Baus des Atomkraftwerks Rüthi nahe der österreichischen Grenze in den 1960er Jahren, welches schließlich am inneren Widerstand und am äußeren Widerstand der Vorarlberger Bevölkerung scheiterte, führten zu Spannungen.[51] Auch die ungleiche Verteilung des LKW-Alpentransits zählt zu Problembereichen der Beziehungen, und in Vorarlberg und Bayern sorgt seit einiger Zeit ein bei Benken im Kanton Zürich geplantes unterirdisches Endlager für radioaktive Abfälle für Unmut. Benken ist nur wenige Kilometer von der Grenze zu Österreich und Deutschland entfernt, beide Staaten lehnen die Pläne ab. Die Schweiz hat noch keine endgültige Entscheidung getroffen, aber „volles Mitspracherecht“ eingeräumt (Gunter 2020).

Insgesamt sind die politisch-diplomatischen Beziehungen zwischen Österreich und der Schweiz unproblematisch, wenn auch weniger intensiv als man erwarten würde. Sie werden von Kennern oft als „wohlwollend und emotionslos“ charakterisiert, durch Konstanz und eingeübte Rituale unterscheidet sie sich von anderen „normalen“ bilateralen

---

[49] Alle neutralitätspolitisch heiklen Inhalte, die einem Assoziierungsvertrag entgegenstanden, wurden in den Freihandelsabkommen vermieden. Diese Abkommen erwiesen sich für alle Teilnehmer etwa zehn Jahre lang als wirtschaftlich erfolgreich.

[50] Noch 1994 haben 57,2 % der Schweizer Wähler*innen per Referendum eine Beteiligung abgelehnt.

[51] Im Jahr 1980 wurden die Pläne zum Bau des Kernkraftwerks wegen starker Widerstände im Kanton St. Gallen aber auch im benachbarten Vorarlberg fallen gelassen.

Beziehungen.[52] So absolvieren Bundespräsident und Außenminister traditionell ihren ersten Auslandsbesuch im Nachbarland, regelmäßige Gesprächsrunden werden auch auf Ebene der Generalsekretäre der Außenämter abgehalten. Beide Staaten arbeiten in vielen Bereichen, wie der Erbringung von Dienstleitungen für ihre Staatsbürger*innen im Ausland, in Wirtschafts- und Finanzfragen, der Sozialversicherung, Bildung, Forschung und Entwicklung u.ä. gut zusammen. Seit der Mitgliedschaft Österreichs in der EU kann die Schweiz in ihrer Beziehung zur Union, etwa in der Frage des innenpolitisch so heiklen Rahmenabkommens, auf Unterstützung rechnen[53]. Symbolisch bedeutsam hat die Schweiz im Februar 2021 der von Österreich vorgeschlagenen „Strategischen Partnerschaft" zugestimmt, die noch in diesem Jahr unterzeichnet werden soll.

2.2.2 Die wirtschaftlichen Beziehungen

Der Wirtschaftsforscher Felix Butschek (1986, 61) hat einmal beide Staaten als „unterschiedliche Brüder" bezeichnet, eine Einschätzung, die auch heute noch zutrifft, wobei die Schweiz meist besser als Österreich abschneidet. In internationalen Statistiken liegt Österreich (Daten aus 2019) bezüglich seines Kaufkraft bereinigten BIP pro Kopf mit 56.030 US-$ an 15. Stelle von 200 Staaten, die Schweiz mit 68.394 US-$ an 7. Stelle (TheGlobalEconomy n.d.). In der Rangliste des UNDP-HDI liegt die Schweiz mit einem Wert von 0,955 auf Rang zwei, Österreich mit einem HDI von 0,922 auf Rang 18 (UNDP 2020). Beide Staaten zählen zur Gruppe der „Small and Open Economies" (SMOPECs), die eingeschränktem Handlungsspielraum und starker Auslandabhängigkeit ausgesetzt sind[54]. Beide sind seit 1945 überraschend erfolgreich, was Peter Katzenstein (1984, 27) u. a. auf flexible korporatistische Entscheidungsstrukturen zurückführte[55].

[52] Eine seltene Ausnahme stellt die kritische Reaktion Schweizer Zeitungen (Tagesanzeiger und Basler Zeitung vom 27.7.2018) und die folgende öffentliche Debatte auf eigentlich harmlose Äußerungen der österreichischen Botschafterin Ursula Plassnik zur „Einzigartigkeit" der Schweiz in einem Interview mit dem Thinktank „avenir suisse" vom 27.7.2018 dar (Die Presse und Der Standard vom 19. und 20.8.2018).

[53] Zum innenpolitischen Streit über das bereits seit 2018 fertig ausverhandelte Rahmenabkommen vgl. die SRF-Meldung unter https://www.srf.ch/news/schweiz/rahmenabkommen-schweiz-eu-veraergerung -und-ratlosigkeit-in-der-eu-ueber-den-bundesrat vom 15.4.2021. Am 26.5.2021 brach die Schweiz die Verhandlungen überraschend ab, die bisherigen bilateralen Veträge gelten nun weiter.

[54] Die Exportquote der Schweiz lag 2019 bei 65,9 %, jene Deutschlands bei 46,0 % und die Österreichs bei 55,7 % des BIP. Die Exportquote kleiner Staaten ist systembedingt höher als die größerer Staaten.

[55] Die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz ist der österreichischen überlegen. In der Schweizer Außenhandelsstruktur spiegelt sich ihr Mangel an Rohstoffen wider. Während der Anteil der Kapital- und Technologie intensiven Fertigwaren höher als jener Österreichs ist, spielen hier Halbfertigwaren und der Tourismus eine bedeutendere Rolle.

Im Unterschied zur Zwischenkriegszeit wurde die Schweiz für eine kurze Periode unmittelbar nach Kriegsende sogar zum wichtigsten Handelspartner Österreichs (Breuss 1988, 255–256)[56]. Nach einer Phase der „Normalisierung" bei etwa 5 % ab 1949 stiegen Ex- und Importe im Zuge der gemeinsamen EFTA-Mitgliedschaft in etwa auf das Doppelte an, bis sich die Handelsströme beider Staaten durch die Freihandelsabkommen mit der EWG stärker diversifizierten (Breuss 1988, 256). Mitte der 1980er-Jahre lag die Schweiz als Handelspartner an dritter Stelle hinter der BRD und Italien, während Österreich wenig bedeutsam an sechster bis achter Stelle der Schweizer Handelsbilanz lag, die meist positiv war[57]. Die Handels- *und* Dienstleistungsbilanz (einschließlich des Tourismus) verbesserten sich in den 1990er Jahren dann zugunsten Österreichs, was auf positive Wirkungen der EU-Mitgliedschaft zurückzuführen ist. In den 2000er Jahren schwankten die Bilanzen, aber ab 2016 konnte Österreich mehrere Jahre Überschüsse erzielen (WKO 2021, 7, 8). Mit Anteilen von etwa 5 % in den Jahren zwischen 2010 und 2019 liegt die Schweiz konstant an vierter, bei den Dienstleistungsexporten an zweiter, und -importen an vierter Stelle[58]. In der Rangreihung am Schweizer Gesamthandel liegt Österreich sowohl Import- als auch Export seitig meist unter den obigen Vergleichszahlen, so etwa 2019 an achter bei den Im-, bzw. elfter Stelle bei den Exporten (Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft 2020, 1–3). Einen wichtigen Teil des Dienstleistungsaußenhandels[59] nehmen neben den unternehmensnahen Dienstleistungen (Forschung und Entwicklung, Wirtschaftsdienste, Werbung und Marktforschung) der Tourismus und Transport ein. Traditionell importiert Österreich Versicherungsdienstleistungen sowie Patente und Finanzdienstleistungen aus der Schweiz, im Tourismus bilanziert es regelmäßig positiv.

Bei der ersten Erhebung der Österreichischen Nationalbank (OeNB) im Jahr 1968 über die (passiven) ausländischen Direktinvestitionen (ADI) lag die Schweiz mit 34 % an erster Stelle, die BRD kam auf vergleichsweise geringe 22 %. Das änderte sich allerdings in den Folgejahren rasch. Vom geringen Niveau an österreichischen aktiven ADI entfielen noch Mitte der 1980er-Jahre ca. 30 % auf Deutschland und 30 % auf die Schweiz (Breuss 1988, 283). Seit Ende der 1980er-Jahre hat sich dieses Bild signifikant gewandelt und Österreich verfügt insgesamt heute über einen höheren aktiven als

[56] 1947 lag die Schweiz mit einem Exportanteil von 25,2 % an erster, und mit einem Importanteil von 13,5 % an zweiter Stelle der österreichischen Importe, ab 1949 lag dieser Wert bei etwa 5 %.

[57] Nur im Ausnahmejahr 1985 erzielte Österreich einen massiven Überschuss aus dem Transithandel.

[58] Noch in den 1970er Jahren lagen die Vergleichszahlen bei etwa 11 % für Ex- und 7 % für Importe. Damit lag die Schweiz nach der BRD an zweiter Stelle (Breuss 1988, 278).

[59] Im Jahr 2019 betrugen die österreichischen Dienstleistungsexporte knapp 30 % der Gesamtexporte i.w.S. (WKO 2020, 5). Die Schweiz liegt beim Dienstleistungsexport Österreichs hinter Deutschland an zweiter Stelle.

passiven ADI-Bestand. Von den 209 Mrd. € österreichischer (aktiven) ADI entfielen im Jahr 2019 8,2 Mrd. (das sind 3,9 %) auf die Schweiz[60], der Schweizer ADI-Bestand in Österreich liegt bei 11,7 Mrd. € (6,4 % von insgesamt: 183 Mrd. €) und damit an vierter Stelle nach Deutschland, Russland und den Niederlanden (OeNB 2021).

In einer kritischen Bewertung sind auch die wirtschaftlichen Beziehungen trotz strukturell günstiger Voraussetzungen nur relativ eng[61], wobei die Schweiz für die österreichische Wirtschaft wichtiger ist als umgekehrt. Grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten sind auf Wien und insbesondere die westlichen Bundesländer konzentriert, ähnliches gilt für die grenznahen östlichen Kantone der Schweiz. Schließlich zeigt auch die Zahl der Pendler und der Wohnsitze, dass ein schweizer „Stereotyp", die Österreicher*innen seien die etwas ärmeren Nachbarn im Osten, nicht gänzlich falsch ist: während 9000 österreichische Pendler*innen in der Schweiz arbeiten, arbeiten nur wenige Schweizer*innen in Österreich. Ende 2020 lebten 65.000 Österreicher*innen in der Schweiz, aber nur 17.000 Schweizer*innen in Österreich (APA vom 2.3.2021).

2.2.3 Die kulturellen Beziehungen[62]

Die kulturellen Beziehungen zwischen beiden Staaten waren und sind besonders in den Bereichen Literatur, Wissenschaft und Kunst (v. a. Musik, bildende Kunst und Theater), also der „Hochkultur", intensiv, Österreich hat aufgrund seiner Jahrhunderte langen Tradition von Mäzenen im gesamten deutschsprachigen Raum einen Vorsprung auch gegenüber der Schweiz.[63] Die kulturelle Zusammenarbeit nach Kriegsende begann bereits im Juni 1945 mit der Gründung der „Schweizer Gesellschaft zur Förderung der kulturellen Beziehungen mit Österreich" mit dem Ziel, die Beziehungen rasch zu reaktivieren und damit einen Beitrag zur Konsolidierung der österreichischen Kulturszene zu leisten. Einen ersten Höhepunkt der Zusammenarbeit bildeten die Ausstellung von Meisterwerken aus Österreich 1946 im Zürcher Kunsthaus und im Kunstgewerbemuseum. Weitere Initiativen gingen oft von Wien aus, weil Österreich die Kultur in den Vordergrund außenpolitischer Maßnahmen rücken wollte[64].

Die Schweiz fokussiert sich traditionell auf die Interessenvertretung Schweizer Kunstschaffender in Österreich, wofür die diplomatischen Vertretungen und Kulturinstitute

[60] Damit liegt die Schweiz an sechster Stelle der österreichischen passiven ADI.

[61] Vorarlberg und Tirol sind mit der Schweiz und allgemein mit dem alemannischen Wirtschaftsraum stärker verbunden als die restlichen Bundesländer.

[62] Kulturelle Beziehungen i.w.S. umfassen nicht nur die Bereiche Literatur, Bildende Kunst, Musik und Theater, sondern auch Wissenschaft (Bildung, Forschung und Innovation – BFI) und Sport.

[63] Die internationale Sonderstellung im Bereich der (Hoch-)Kultur geht einerseits auf die kulturell-ethnische Vielfalt der Monarchie und andererseits auf meist fürstliches Mäzenatentum zurück.

[64] Aufgrund mangelnder Alternativen griff die österreichische Außenpolitik schon damals auf den reichlich vorhandenen kulturellen Besitzstand der Republik zurück.

zusammenarbeiten. Im Rahmen regelmäßig stattfindender Regierungsgespräche werden seit Jahren auch Kooperationen bei der Organisation von Kulturveranstaltungen in Drittstaaten vereinbart, und die Zusammenarbeit zwischen dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)/Pro Helvetia und den heute 65 österreichischen Bibliotheken im Ausland werde über die Botschaften und Pro Helvetia organisiert. So fand anlässlich der Tausendjahrfeier Österreichs 1996 im Schloss Lenzburg eine Ausstellung über die Habsburger statt. Neben öffentlichen Veranstaltungen werden auch private Projekte durchgeführt, wie etwa die Solothurner Literaturtage, zu denen immer wieder österreichische Autor*innen eingeladen werden, während Schweizer Schriftsteller*innen an österreichischen Literaturwettbewerben wie dem Ingeborg Bachmann-Preis teilnehmen.

Im Bereich von Bildung, Forschung und Innovation sind Stipendien, Gastprofessuren und sonstige wechselseitige Kontakte durch ein Abkommen zwischen dem österreichischen Wissenschaftsministerium, den schweizerischen Universitäten und dem Bund geregelt. Diese Zusammenarbeit ist besonders in den Bereichen Transport, Energie, Gesundheit und Zukunftstechnologien ausgeprägt und wird meist über das EU-Rahmenprogramm „Horizon 2020" organisiert (SBFI 2018). Bis 2021 arbeiteten Forschende aus beiden Ländern in insgesamt 640 Projekten zusammen, damit zählt Österreich zu den zehn wichtigsten Partnerländern der Schweiz. Seit 2011 hat der hoch dotierte Schweizerische Nationalfonds (SNF) 744 Projekte mit österreichischer Beteiligung unterstützt, Österreich liegt damit auf Rang sieben aller 147 Partnerstaaten des SNF. Mit rund 1500 Studierenden bilden österreichische Studierende die fünftgrößte Gruppe ausländischer Student*innen in der Schweiz, mehr als 500 Schweizer*innen studieren in Österreich (EDA 2021). 110 Österreicher*innen konnten seit 1962 ein Bundes-Exzellenz-Stipendium für Ausländer*innen erhalten.

Aber auch die regen Kontakte in den Bereichen von Kultur und Sport (v. a. Wintersport und Fußball) konnten vorhandene Klischees und Stereotypen nicht gänzlich beseitigen. Daran scheint auch die gemeinsame durchgeführte des Fußball-Europameisterschaft im Jahr 2008 nur wenig geändert zu haben[65].

2.2.4 Die Beziehungen im internationalen Rahmen

Schon in der Zeit des Kalten Krieges arbeiteten die Schweiz und Österreich in einer Reihe internationaler Institutionen zusammen, besonders erfolgreich waren diese im Rahmen der sogenannten neutralen und nicht-paktgepundenen Staaten (N+N-Gruppe) im KSZE-Prozess (Höll 1987b, 127–134), in der sie zu Kontinuität und Erfolg des Verhandlungsprozesses beitrugen. So insbesondere bei der Madrider Folgekonferenz von

[65] Während der gemeinsam abgehaltenen Fußball-Europameisterschaft wurde ein eigens dafür konzipiertes Kulturprogramm in der Schweiz veranstaltet (Außenpolitischer Bericht 2008, 190).

1980–1983, als auf Vermittlung der N+N-Gruppe ein Abbruch der Verhandlungen und damit ein Scheitern des Gesamtprozesses verhindert werden konnte[66].

Auch seit der EU-Mitgliedschaft Österreichs wurde diese Zusammenarbeit im inter- bzw. multinationalen Rahmen weitergeführt. So wird u. a. im Rahmen der UNO, der Krisenvorsorge, des Human Security Network, der Entwicklungszusammenarbeit (EZA), Partnership for Peace (PfP), in Migrations- und Asylfragen sowie beim Diplomatenaustausch, darüber hinaus aber auch der GASP/ESVP und im Schengen-System kooperiert. Da 1992 der Schweizer Souverän einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) knapp verweigerte, wurde auf ein Ansuchen um Mitgliedschaft verzichtet und die Schweiz regelte ihr Verhältnis mit der Union in sektoriellen, bilateralen Verträgen[67]. Die EU drängte seit mehr als zehn Jahren auf den Abschluss eines Rahmenvertrags, aber die von Mai 2014 bis November 2018 laufenden Verhandlungen führten zwar zu einem fertigen Vertragsentwurf, aber am 26. Mai 2021 ließ die Schweizer Regierung die Verhandlungen einseitig platzen. Österreich, an möglichst engen EU-Beziehungen der Schweiz interessiert, war als Vermittler wiederholt aktiv, aber letztlich erfolglos.

Auch die OSZE zählt zu den wichtigen Ebenen der internationalen Zusammenarbeit. So konnte in der Zeit des österreichischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2017 die monatelange Vakanz bei vier OSZE-Spitzenposten beendet werden und auf österreichischen Vorschlag wurde der Schweizer Diplomat Thomas Greminger zum neuen Generalsekretär bestellt.

Beide Staaten übernehmen auch den wechselseitigen Schutz ihrer Interessen und die ihrer Bürger*innen in Ländern, in denen der jeweils andere keine Vertretungsbehörde unterhält. Positiv zu erwähnen ist auch die Zusammenarbeit Schweizer Kantone mit österreichischen Bundesländern im Rahmen der ARGE-Alp und die Internationale Bodenseekonferenz[68], in denen regionale Politikbereiche im wechselseitigen Interesse behandelt werden. Dass mangelhaftes Engagement und Verhandlungsgeschick zu unbefriedigenden Ergebnissen führen können, zeigt sich u. a. in Fragen des Nord-Süd Transitverkehrs, wo klare innerösterreichische Entscheidungen und ein Mehr an grenzüberschreitender Kompromisse breiter Zusammenarbeit für Österreich sicherlich von Vorteil gewesen wären[69].

[66] Grund für die mehrmonatige Unterbrechung waren der sowjetische Einmarsch in Afghanistan Ende 1979 und die Verhängung des Kriegsrechtes in Polen im Dezember 1981. Die Madrider Konferenz wurde im September 1983 mit der Übereinkunft zur Fortsetzung beendet.

[67] Die Beziehungen der Schweiz zur EU waren – und sind nun wieder – in rund 20 bilateralen sowie über 100 weiteren sektoriellen Abkommen geregelt.

[68] Zur Arge Alp und IBK siehe FN 37 sowie den Beitrag von Peter Bußjäger in diesem Handbuch.

[69] Durch Frankreich, Schweiz und Österreich rollender LKW-Alpentransit erfolgt zu rund 64 % über österreichische, nur zu 9,3 % über Schweizer Straßen (Bonanomi und Ungerboeck 2019).

3 Die Beziehungen zu Liechtenstein

Der sechst kleinste Staat der Welt, das Fürstentum Liechtenstein, ist aufgrund seiner Kleinheit auf enge Zusammenarbeit mit anderen Staaten, v. a. seinen Nachbarn, auf andere Schwerpunktländer und internationale Organisationen angewiesen, um grundlegende Bedürfnisse der Bevölkerung, der Wirtschaft und des Staates gewährleisten zu können (Bußjäger 2020, 244)[70]. Eine selbständige Wahrnehmung aller staatlicher Aufgaben wäre nicht möglich, daher kompensiert Liechtenstein diesen Mangel mit einer differenzierten bi- und multilateralen Integrationspolitik. Indirekt über die Schweiz bereits seit 1973 mit dem EWG-Freihandelsabkommen verbunden und verstärkt durch den EWR-Beitritt von 1995, vervierfachte sich das BIP zwischen 1972 bis 2007, dabei lagen die Wachstumsraten durchschnittlich etwa doppelt so hoch wie die der umliegenden deutschsprachigen Staaten (Stiftung Zukunft des Liechtenstein Instituts 2016).[71] Inhaltlich verfolgt Liechtenstein außenpolitisch ähnliche Ziele wie Österreich und die Schweiz, so etwa die Weiterentwicklung des Völkerrechts, die Sicherung des Friedens und die Gleichberechtigung von Staaten (Außenpolitischer Bericht 2021, 23).

3.1 Die politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und internationalen Beziehungen

Die Beziehungen zu Liechtenstein beruhen auf Jahrhunderte langer Tradition, stammt doch das seit etwa 300 Jahren regierende Fürstengeschlecht aus altem österreichischem Adel, welcher sehr eng mit dem Kaiserhaus verbunden war. Anfang des 18. Jahrhunderts hatte das Haus Liechtenstein die Grafschaften Vaduz und Schellenberg erworben[72], und verwaltete das Gebiet vom österreichischen Feldkirch aus. Heute bestehen rund 40 Vereinbarungen und Staatsverträge mit Österreich in den Bereichen Kultur, Bildung, Gesundheit, innere Sicherheit, Justiz, Wirtschaft und Soziales. In vielen Politikbereichen

[70] Aufgrund der territorial und bevölkerungsmäßig geringen Größe wird es zu den „Mikrostaaten" gerechnet (Haas 2014, 7–9). Wegen gewisser „fiskalischer Dienstleistungen" (Waschkuhn 1997, 98), seines hohen Industrialisierungsgrades und kluger Politik weist es eines der höchsten BIP/Kopf auf, und liegt im HDI-Ranking an 19. Stelle, ähnlich wie Österreich. Lt. Eurostat vom Juli 2021 beträgt das BIP/Kopf Liechtensteins 152.490 €, jenes Österreichs 43.300 € und der Schweiz ca. 75.000 €.

[71] Europa- und Regionalpolitik bilden seit 1945 die zwei Grundpfeiler der Außenpolitik. Da 1920 ein Beitritt zum Völkerbund abgelehnt worden war, weisen die Aufnahmen in wichtige internationale Organisationen, u. a. Internationaler Gerichtshof (IGH) (1950), KSZE (1975), Europarat (1978), UNO (1990) und 1995 zu Welthandelsorganisation (WTO) und dem EWR (Frommelt 2013, 201) auf eine gestiegene internationale Akzeptanz hin.

[72] Seit 1719 zum reichsunmittelbaren „Reichsfürstentum Liechtenstein" erhoben, 1805 Mitglied des Rheinbundes (und seither „souverän") und 1815 des Deutschen Bundes.

gibt es einen regelmäßigen Austausch auf ministerieller Ebene sowie der Staatsoberhäupter. Die regionale Zusammenarbeit, allen voran mit dem benachbarten Vorarlberg, hat für Liechtenstein einen besonders hohen Stellenwert. Die steuerliche Zusammenarbeit wurde entsprechend internationaler Standards seit dem Jahr 2014 neu geregelt.

Seit dem Wendejahr 1919 gab es in Wien eine konsularische Vertretung, seit 1998 ist Liechtenstein mit einer eigenen Botschaft in Wien präsent. Die österreichische Botschaft in Bern ist auch für Liechtenstein zuständig, in Vaduz befindet sich seit 1966 ein Honorarkonsulat. 1967 stattete erstmals in der Nachkriegszeit ein Mitglied der österreichischen Regierung Liechtenstein einen offiziellen Besuch ab, und 1975 folgte ein Besuch Bruno Kreiskys (SPÖ). Auf seine Einladung erwiderten Vertreter der liechtensteinischen Regierung 1976 diesen Besuch, und 1984 absolvierte Fürst Franz Josef II. einen Staatsbesuch in Wien. Seither finden regelmäßig Arbeitsgespräche auf hoher und höchster politischer Ebene statt. Seit 1995 ist Liechtenstein Mitglied des EWR und seit 2011 auch Mitglied des Schengen-Abkommens.

Regionale, grenzübergreifende Kooperationen werden auf Basis des EU-INTERREG Förderprogramms „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein" (ABH) (2014–2020-Strategie Europa 2020) durchgeführt. In diesem Rahmen werden Fragen der Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Beschäftigung und Bildung, aber auch Umwelt, Energie und Verkehr behandelt. Bezweckt wird, die Forschungs- und Innovationskompetenz zu erhöhen, das Arbeitskräfteangebot zu verbessern, die Energieeffizienz und der Einsatz erneuerbarer Energien zu fördern und die Zusammenarbeit zwischen Institutionen zu verbessern.

Wie bereits festgestellt, existieren wirtschaftlich enge Beziehungen bereits seit dem Zollunions- und Steuervertrag, der allerdings 1919 von Liechtenstein aufgelöst wurde. Es wandte sich vom wirtschaftlich geschwächten Rest-Österreich ab und der Schweiz zu. Seit 1924 in einer Wirtschafts- und Zollunion verbunden, übernahm es auch den Schweizer Franken als Zahlungsmittel, die Schweiz besorgt seither die diplomatische Vertretung des Fürstentums. Trotz der engen Anbindung an den Schweizer Wirtschafts- und Finanzraum blieben die wirtschaftlichen Beziehungen zu Österreich nach 1945 intakt. Für Unternehmen aus dem Industrie- und Finanzsektor ist Österreich ein wichtiger Standort, und *Österreich zählt zu den wichtigsten Handels- und Kooperationspartnern Liechtensteins.* Beide Staaten verfolgen Exportstrategien, die auf hochqualitative und innovative Produkte ausgerichtet sind. Da Liechtenstein wie Österreich Mitglied des EWR ist, profitiert die liechtensteinische Wirtschaft vom freien Zugang zum gemeinsamen Markt der EWR-Mitgliedstaaten, einschließlich Österreich. Andererseits beschäftigen liechtensteinische Unternehmen in Österreich rund 1600 Personen und ca. 8000 Personen pendeln täglich aus Österreich nach Liechtenstein zur Arbeit.

Aufgrund der bedeutenden internationalen Stellung Österreichs als kulturelles Zentrum im deutschsprachigen und mitteleuropäischen Raum existieren zwischen beiden Ländern seit jeher starke kulturelle Verbindungen, die noch intensiviert wurden. Zu den erfolgreich realisierten Projekten und Veranstaltungen in jüngerer Zeit zählen neben der Teilnahme Liechtensteins an den Österreich Bibliotheken in Drittstaaten, u. a. noch „artist in residence", Theateraufführungen im Rahmen der Internationalen

Vereinigung des Theaters für Kinder und Jugendliche (ASSITEJ), „In Between. Austria Contemporary“, die Teilnahme an den Jubiläumsveranstaltungen zu 10 Jahren Museumsquartier in Wien, die Arte Povera Ausstellung im Lentos-Museum in Linz und die Teilnahme an den Auslandskulturtagen des österreichischen Außenministeriums.

Im Bildungsbereich ist für Liechtenstein neben dem schweizerischen auch das österreichische Universitätswesen von Bedeutung. Seit 1976 sind die liechtensteinischen Studierenden den österreichischen an allen Hochschulen gleichgestellt, und Studien, Prüfungen und akademische Grade werden seit mehr als drei Jahrzehnten wechselseitig anerkannt. Im multilateralen Rahmen der UNO wie auch der K/OSZE hat Liechtenstein gemeinsam mit Österreich und der Schweiz wiederholt Initiativen, v. a. aus den humanitären, sozialen und ökologischen Bereichen mitgetragen.

Einige Besonderheiten stammen noch aus der Zeit der engen Anbindung mit der Habsburgermonarchie. So betreiben die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) die Eisenbahninfrastruktur zwischen Feldkirch und Buchs. Darüber hinaus erwähnenswert ist auch, dass Liechtenstein traditionell sein Rechtssystem teils dem österreichischen und teils dem schweizerischen angeglichen hat. Überdies wird seit 1884 die Rechtspflege teilweise von österreichischen (und schweizerischen Richtern) durchgeführt, auch die Präsidenten des Obersten und des Verwaltungsgerichts waren und sind Österreicher*innen bzw. Schweizer*innen (Bußjäger 2015, 4–5). Und Haftstrafen liechtensteinischer Häftlinge werden in österreichischen Gefängnissen vollzogen. Insgesamt können die Beziehungen[73] als nahezu problemfrei bezeichnet werden[74].

4 Resümee

Die Folgen zweier Weltkriege im 20. Jahrhundert bedeuteten tiefe Zäsuren für das globale, wie auch für das europäische internationale System und die Nationalstaaten. Auch einstige europäische Großmächte mussten sich schließlich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs eingestehen, dass sie ihren Großmachtstatus eingebüßt zu hatten, und nun die USA und die Sowjetunion als neue „Supermächte“[75] die internationale Staatenwelt dominierten. Das Jahr 1945 steht auch für die Beziehungen zu Deutschland und zur Schweiz für einen Bruch mit der Vergangenheit.[76] Die Österreicher*innen hatten sich, anders als nach 1918, mit der kleinstaatlichen Existenz abgefunden und

[73] Bis 2011 beherbergte das restaurierte „Liechtenstein-Museum“ in Wien einen Teil der Fürstlichen Kunstsammlung, das Museum wurde aber wegen Unterauslastung geschlossen. Seither werden nur noch Gruppenführungen nach Anmeldung im Stadt- und im Gartenpalais durchgeführt.

[74] Mit der „Totalrevision“ des Steuergesetzes 2010 wurden europäische Standards übernommen.

[75] Als „Supermächte“ wurden USA und UdSSR im Kalten Krieg bezeichnet, der Begriff wurde vom einflussreichen US-Schriftsteller Walter Lippman im Buch „Cold War“ (1947) popularisiert.

[76] Mit Liechtenstein war ein signifikanter „Bruch“ nach dem Ende des Ersten Weltkriegs erfolgt.

nun spät aber doch mehrheitlich zu einer nationalen, von der deutschen unterschiedlichen politisch-staatlichen Identität gefunden. Nicht mehr sprachliche, kulturelle oder ethnische Kategorien waren dafür maßgebend, sondern staatliche Verfasstheit und der neue Status der immerwährenden Neutralität bildeten die Grundpfeiler dieser Identität.[77] Österreich näherte sich zuerst im Zuge der Annahme des Status eines permanent Neutralen der Schweiz an, während das Verhältnis zu Deutschland von Abgrenzung und politischer Distanz bestimmt war. Allerdings „normalisierte" sich dieses nach und nach. Schon viele Jahre vor dem politischen Zusammenbrauch des Kommunismus in Osteuropa waren Österreichs Beziehungen gegenüber der BRD und der Schweiz mit Ausnahme einiger unbedeutender Störungen unproblematisch. Sie fanden auf zahlreichen Ebenen, vom kleinen Grenzverkehr bis zur bundespolitischen Ebene statt. Aufgrund der EU-Mitgliedschaft wenige Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges erfolgte ein weiterer Wandel, der auch die Beziehungen zu den Nachbarstaaten betraf[78].

Die unterschiedlichen historischen Entwicklungs- und Beziehungsverläufe wirken bis in die Gegenwart direkt oder indirekt weiter fort. Einige noch ungeklärte „Lasten der Vergangenheit", die nach 1945 v. a. einen erheblichen Teil der österreichisch-deutschen Beziehungsdynamik absorbierten, wichen einer langsamen Normalisierung und positiver Abgrenzung. Wesentlich haben die strukturellen Ähnlichkeiten und Differenzen, Veränderungen im internationalen Umfeld, wechselseitige Erwartungen und Perzeptionen, aber natürlich auch unabhängig voneinander getroffene politische Entscheidungen die Beziehungen zu den Nachbarn besonders nachhaltig geprägt. Zur Schweiz war die Vergangenheit weniger belastet als zu Deutschland, und daher meist ohne größere Probleme. Zu Liechtenstein waren und gibt es noch gewisse fiskalische „Regeldifferenzen" (Waschkuhn 1997, 98), die hin und wieder zu Irritationen führen, in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit, der Bildung und im Sozialwesen sind die Beziehungen nahezu störungsfrei. Insgesamt stabilisierte sich die Dynamik mit allen drei Staaten in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg im wirtschaftlichen wesentlich rascher als im politischen Bereich. Das Ende der Bipolarität und die bald darauf erfolgte Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union im Jahr 1995 führten dazu, den Fokus der österreichischen politischen Gestionen stärker auf die Union und deren Mitgliedsstaaten auszurichten, wobei jene zur Schweiz und Liechtenstein aber längerfristig kaum beeinträchtigt wurden.

Trotz all dieser positiven Entwicklungen sind wechselseitige Konflikte, Stereotypen und Klischees in keinem der Länder gänzlich verschwunden. Sie existieren auf politischen und gesellschaftlichen Ebenen, werden in persönlichen Beziehungen und medial „gelebt" und verfestigen sich dadurch. Großteils sind sie vernachlässigbar.

[77] Die tatsächliche Bedeutung der Neutralität für die Erfolgsgeschichte wurde teils mythisch überhöht.

[78] Zur EU und damit auch zu Deutschland wurden sie enger, gleichzeitig diversifizierte sich die wirtschaftliche Abhängigkeit, zur Schweiz fand eine gewisse vorübergehende Entfremdung statt.

Vermutlich könnten sie durch Ereignisse aktiviert, vielleicht sogar intensiviert, allerdings auch aufgelöst werden. Insofern bestätigt sich die im Beitragstitel angesprochene Charakterisierung: die Beziehungen zu den drei Staaten sind nicht völlig ohne Probleme und ja, sie sind auch sensitiv. Der Fortbestand einiger dauerhafter, wenn auch wenig bedeutsamer Konflikte alleine ist aber noch kein Beleg, dass Veränderung zum Besseren zukünftig unmöglich sein könnten. Konflikte gerade zwischen Nachbarstaaten sind stets Teil gelebter und funktionierender Beziehungen, ihre Durch- und Aufarbeitung gibt Raum für neue, kreative und produktive Gestaltung, wenn es denn von den Beteiligten gewollt, v. a. aber klug und nachhaltig betrieben wird. Das gilt auch für andere Staaten, deren Größenverhältnisse ähnlich unterschiedlich sind wie in dem hier untersuchten Beitrag.

Weiterführende Quellen

Thalberg, Hans, Hrsg. 1988. *Österreich – Schweiz: Nachbarn, Konkurrenten, Partner*. Wien: Braumüller.

Der vom ehemaligen österreichischen Botschafter in der Schweiz und späteren Direktor des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (oiip) herausgegebene Sammelband umfasst relevante Bereiche der Beziehungen Österreichs zur Schweiz und spiegelt durch die Auswahl der Autor*innen die Sichtweisen beider Staaten in den prägenden Jahrzehnten nach 1945 detailreich wider.

Langendorf, Jean-Jacques, und Judit Garamvölgyi. „Österreich". In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 09.04.2014, übersetzt aus dem Französischen. https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/046995/2014-04-09.

Diese offizielle Online-Quelle zur Schweiz und ihrer Geschichte enthält ein eigenes Kapitel zu Österreich, das die gemeinsame Geschichte beider Staaten im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation bis herauf ins 20. Jahrhundert detailliert beleuchtet, eine spiegelbildliche österreichische Quelle fehlt.

Riekhoff, Harald V., und Hanspeter Neuhold, Hrsg. 1993. *Unequal Partners. A Comparative Analysis of Relations between Austria and the Federal Republic of Germany and between Canada and the United States*. Boulder, CO/San Francisco/Oxford: Westview Press.

Das im Rahmen der englischsprachigen oiip-Buchreihe herausgegebene Werk ist sowohl aus einer politik-ökonomischen als auch einer politischen Perspektive interessant, weil es in theoretisch und empirisch vergleichenden Beiträgen kanadischer und österreichischer Autoren die Beziehungen der „ungleichen Nachbarn" USA-Kanada und Deutschland-Österreich kritisch und differenziert gegenüberstellt.

Kann, Robert A., und Friedrich Prinz, Hrsg. 1980. *Deutschland und Österreich. Ein bilaterales Geschichtsbuch*. Wien; München: Jugend und Volk.

In diesem Sammelband, der in der Reihe „Bilaterale Geschichtsbücher" erschienen ist, wird von österreichischen und deutschen Autor*innen die wechselvolle Geschichte der beiden Staaten seit dem Hochmittelalter bis in die 1970er-Jahre aus einer kritischen Perspektive beschrieben, wobei auch die Beziehungen Österreichs zur DDR mit berücksichtigt sind.

Pape, Matthias. 2000. *Ungleiche Brüder: Österreich und Deutschland 1945–1965*. Wien: Böhlau.

Das umfangreiche Werk zeichnet die schwierigen ersten 10 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sehr detailliert nach. Der Bruch mit der Vergangenheit wird deutlich aufgezeigt, aber auch die Streitigkeiten rund um das „Deutsche Eigentum" und um Entschädigungen für emigrierte Jüdinnen und Juden und nach Österreich geflüchteter „Volksdeutschen".

Washietl, Engelbert. 1987**.** *Österreich und die Deutschen.* Wien: Ueberreuter Verlag.

Matzner-Holzer, Gabriele. 2005. *Verfreundete Nachbarn: Österreich-Deutschland. Ein Verhältnis. 2*. überarb. Aufl. Wien: Ed. Atelier.

Beide interessante Bücher, das eine von einem Journalisten, das andere von einer Diplomatin verfasst, beschreiben aus einer nicht-wissenschaftlichen Perspektive die vielfältigen beruflichen Erfahrungen und persönlichen Reflexionen über beiderseitige Wahrnehmung, aber auch existierende Ambivalenzen, Stereotypen und Vorurteile.

2020. *Swiss Review of International and European Law* 30(2), insbesondere „Der Kleinstaat im Völkerrecht: Das Beispiel Liechtensteins", 127–128.

Diese Nummer der bekannten Schweizer Journals enthält interessante Beiträge zur Kleinstaatentheorie aus einer heutigen Sicht, und sechs Artikel zur geschichtlichen, völkerrechtlichen und sozio-ökonomischen Entwicklung des kleinen Fürstentums.

Literatur

Ableitinger, Alfred. 1980. „Österreichisch-Deutsche Nachkriegs-beziehungen seit 1945". In *Deutschland und Österreich: ein bilaterales Geschichtsbuch*, Hrsg. von Robert A. Kann und Friedrich Prinz, 199–219, Wien: Jugend und Volk.

Bielka, Erich, Peter Jankowitsch, und Hans Thalberg, Hrsg. 1983. *Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik.* Wien: Braumüller.

Bonanomi, Klaus, und Luise Ungerboeck. 2019. "Alpentransit mit dem Lkw rollt vorwiegend durch Österreich", Der Standard, 26. Februar, https://www.derstandard.at/story/2000098577041/alpentransit-mit-dem-lkw-rollt-vorwiegend-durch-oesterreich.

Bruckmüller, Ernst. 1996. *Nation Österreich – Kulturelles Bewusstsein und gesellschaftlich-politische Prozesse*, 2. Aufl. Wien: Böhlau Verlag.

Bußjäger, Peter. 2020. Liechtenstein in der Staatengemeinschaft: Über Labilität von Souveränität und das Ringen um Anerkennung. *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 30(2):129–145.

Butschek, Felix. 1986. „Die unterschiedlichen Brüder – Die Schweizer und die österreichische Wirtschaft im Vergleich". In *Österreichische und Schweizer Zeitgeschichte ab 1945 im Vergleich,* Hrsg. vom BMUKS, 61–73. Wien: Österreichischer Bundesverlag.

Erdheim, Mario. 2005. Die gesellschaftliche Produktion von Unbewußtheit: Eine Einführung in den ethnopsychoanalytischen Prozeß. 7. Aufl. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Frommelt, Christian. 2013. „Europa konkret: INTERREG-Projekte im Alpenraum am Beispiel Liechtenstein". In. *Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus. Multi-Level-Governance im Alpenraum*, Hrsg. von Peter Bussjäger und Christian Gsodam, Bd. 116, 189–213. Wien: new academic press.

Gärtner, Heinz. 2018. „Austria: Engaged Neutrality“. In *The European Neutrals and NATO*, Hrsg. von Andrew Cottey, 129–149. London: Palgrave Macmillan.

Gehler, Michael. 2001. Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich:Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich. *Discussion Paper C92*. Bonn:Zentrum für Europäische Integrationsforschung.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Innsbruck: StudienVerlag.

Graf, Christoph. 1988. „Die Haltung der Schweizer Behörden“. In *Österreich-Schweiz: Nachbarn, Konkurrenten, Partner*, Hrsg. von Hans Thalberg, 19–40. Wien: Braumüller.

Gunter, Thomas. 2020. „Atommüll-Endlager in Thurgauer Nachbarschaft wird konkreter“. Tagblatt, 20. April.

Haas, Robert. 2014. *Kleinstaaten in den internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert: Das Fürstentum Liechtenstein*. München: Grin Verlag.

Häfliger, Markus. 2018. „Bern-Wien: Psychogramm einer speziellen Beziehung“. Tagesanzeiger, 11. Jänner. https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/unsere-freunde/story/21825283.

Hauser, Gunther. Hrsg. 2020. Deutschland – Österreich – Schweiz: Sicherheitspolitische Zielsetzungen – militärpolitische Ausrichtungen. Schriftenreihe der LAVAK, Nr.7. Wien: LAVAK-Eigenverlag.

Höll, Otmar. 1978. Kritische Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft – OZP* 7(3):259–273.

Höll, Otmar. 1987b. „Cooperations within the CSCE Context“. In *CSCE: N+N-Perspectives*, hrsg. von Hanspeter Neuhold, 127–134. Boulder, CO: Westview Press.

Höll, Otmar. 1997. „Die außenpolitischen Beziehungen Österreichs zu seinen Nachbarstaaten“. In *Österreichs Nachbarstaaten: Innen- und außenpolitische Perspektiven*, hrsg. von Peter Gerlich, 279–315. Wien: Signum.

Höll, Otmar. 2001. „Österreich unter Beobachtung. Eine Rück- und eine Vorschau“. In *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 2000*, hrsg. von Österreichische Gesellschaft für Außenpolitik/oiip, 23–33. Wien: Fakultas.

Otmar Höll. 2009. „Die österreichischen Beziehungen zu den Nachbarn – Unterschiede und Gemeinsamkeiten“. In *Tschechien und Österreich nach dem Ende des Kalten Krieges: Auf getrennten Wegen ins neue Europa*, Hrsg. von Gernot Heiss, Katerina Kralova, Jiri Pesek, und Oliver Ratkolb, 209–232. Wien: Verlag f. Geschichte und Politik

Kann, Robert A., und Friedrich Prinz, Hrsg. 1980. *Deutschland und Österreich: Ein bilaterales Geschichtsbuch*. Wien/München: Jugend und Volk.

Katzenstein, Peter. 1976. *Disjoined Partners: Austria and Germany since 1815*. Berkeley, CA: University of California Press.

Katzenstein, Peter. 1984. *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kelter, Jochen. 2019. "Miteinander und dem Rücken zueinander", seemoz, 9. April. https://www.seemoz.de/lokal_regional/miteinander-und-dem-ruecken-zueinander/.

Khol, Andreas. 1983. „Österreichs Beziehungen zu den Nachbarstaaten“. In *Außenpolitik und Demokratie in Österreich: Strukturen–Strategien–Stellungnahmen*, Hrsg. von Renate Kicker, Andreas Khol, und Hanspeter Neuhold, 371–409. Salzburg: Neugebauer Verlag.

Matzner-Holzer, Gabriele. 2005. *Verfreundete Nachbarn. Österreich-Deutschland: Ein Verhältnis*. 2. überarb. Aufl. Wien: Ed. Atelier.

OeNB, Hrsg. 2021. „Datenangebot“. https://www.oenb.at/Statistik/Standardisierte-Tabellen/auszenwirtschaft/direktinvestitionen/aktive-direktinvestitionen.html. Zugegriffen: 17. Apr. 2021.

Pape, Matthias. 2000. *Ungleiche Brüder-Österreich und Deutschland 1945–1965*. Köln/Weimar/Wien: Böhlau.
Rathkolb, Oliver. 2011. *Die paradoxe Republik – Österreich 1945–2010*. Innsbruck: Haymon-Verlag.
Riekhoff, Harald V., und Hanspeter Neuhold, Hrsg. 1993. *Unequal partners: A comparative analysis of relations between Austria and the federal republic of Germany and between Canada and the United States*. Boulder, CO: Westview Press.
Rothschild, Kurt W. 1961. „Wurzeln und Triebkräfte der Entwicklung der österreichischen Wirtschaftsstruktur". In *Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern – heute – morgen*, Hrsg. von Wilhelm Weber, 1–157. Wien: Duncker & Humblot.
Rotter, Manfred. 1991. Von der integralen zur differentiellen Neutralität. Eine diskrete Metamorphose im Schatten des zweiten Golfkriegs. *Europäische Rundschau* 19(3):23–36.
Siegler, Heinrich. 1973. *Österreich-Chronik 1945–1972*. Wien/Bonn/Zürich: Verlag für Zeitarchive.
Stollberg-Rillinger, Barbara. 2005. *Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation: Vom Ende des Mittelalters bis 1806*. München: C.H. Beck.
Thalberg, Hans. Hrsg. 1988. „Die politischen Beziehungen zwischen Wien und Bern seit 1955: Nachbarn Konkurrenten, Partner". In *Österreich – Schweiz: Nachbarn, Konkurrenten, Partner*, Hrsg. von Hans Thalberg, 181–200. Wien: Braumüller.
UNDP. 2020. *Human development report 2020*. New York: Vereinte Nationen.
Waschkuhn, Arno. 1997. „Das Fürstentum Liechtenstein". In *Österreichs Nachbarstaaten. Innen- und außenpolitische Perspektiven*, Hrsg. von Peter Gerlich, 79–99. Wien: Signum.
Washietl, Engelberg. 1987. *Österreich und die Deutschen*. Wien: Ueberreuter.
WKO-Außenwirtschaftscenter Bern/Zürich, Hrsg. 2021. *2015–2020: Wirtschaftsbericht Schweiz*. Zürich: WKO.

Weiterführende Literatur

Baum, David. 2021. „Na Servus Österreich". Stern, 12. Mai.
Bußjäger, Peter. 2016. „Kommentar zur Verfassung des Fürstentums Liechtenstein". Forschungsprojekt Liechtenstein-Institut. https://www.liechtenstein-institut.li/forschungsprojekte/kommentar-zur-verfassung-des-fuerstentums-liechtenstein#publikationen.
Frommelt, Christian. 2021. „Das Fürstentum Liechtenstein: Was macht Liechtenstein anders als die Schweiz in den Beziehungen zur EU?". SWI swissinfo, 26. Januar. https://www.swissinfo.ch/ger/aussenpolitik_was-macht-liechtenstein-anders-als-die-schweiz-in-den-beziehungen-zur-eu-/46242358.
Goetschel, Laurent, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz, Hrsg. 2002. *Schweizerische Außenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Verlag NZZ.
Höll, Otmar. 1987a. „The Role of the N+N-Countries in the CSCE". In *CSCE: N+N-Perspectives*, Hrsg. von Hanspeter Neuhold, 9–23. Boulder, CO: Westview Press.
Kramer, Helmut. 2006. „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005)". In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich., Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emmerich Tálos, 807–837. Wien: Manz.
Kramer, Helmut. 2016. Austrian Foreign Policy 1995–2015. *OZP - Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2):49–57.
Kramer, Helmut, Gabriele Matzner, und Peter Steyrer. 2018. Türkis-Blaue Außen- und EU-Politik: Was wir zu erwarten haben. *International* I(2018):5–10.

Langendorf, Jean-Jacques, und Judit Garamvölgyi. 2014. „Österreich“. In *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 09.04.2014, übersetzt aus dem Französischen. https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/046995/2014-04-09.

Leser, Norbert. 1986. „Österreich und die Schweiz“. In *Genius Austriacus*, Hrsg. von Norbert Leser, 31–37. Wien: Böhlau.

Luif, Paul. 1996. *On the Road to Brussels: The Political Dimensions of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*. Wien: Braumüller.

Maissen, Thomas. 2010. „Die Eidgenossen und die deutsche Nation in der frühen Neuzeit“. In *Die deutsche Nation im frühneuzeitlichen Europa: Politische Ordnung und kulturelle Identität?*, Hrsg. von Georg Schmidt und Elisabeth Müller-Luckner, 97–127. München: Oldenbourg.

Mock, Alois. 1994. Österreichische Außenpolitik 1993: Herausforderungen am Rande einer Gewitterzone. Chancen für eine neue Nachbarschaftspolitik. *Wiener Blätter* 1994(2):1–7.

Pallaver, Günther. 2010. „Die Außenbeziehungen Vorarlbergs: Vielschichtig und europäisch“. In *Vorarlbergs politische Landschaft: Ein Handbuch*, Hrsg. von Günther Pallaver, Peter Bußjäger, und Ferdinand Karlhofer, 97–121. Innsbruck: StudienVerlag.

Riklin, Alois, Hans Haug, und Raymond Probst, Hrsg. 1992. *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.

Robejsek, Peter. 1999. Nur Bauern im großen Spiel? Außenpolitische Möglichkeiten kleiner Staaten. *Europäische Rundschau* 27(3):55–66.

Roithner, Thomas. 2017. *Märkte, Macht und Muskeln: Die Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik Österreichs und der EU*. Wien: myMorawa.

Sandgruber, Roman. 1995. *Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart*. Wien: Ueberreuter.

Stourzh, Gerald. 1986. „Wandlungen des Österreichbewußtseins im 20. Jahrhundert und das Modell der Schweiz“. In *Schweiz – Österreich*, Hrsg. von Friedrich Koja und Gerald Stourzh, 11–32. Wien: Böhlau.

TheGlobalEconomy.com. n.d. „Business and economic data for 200 countries“.https://theglobaleconomy.com/. Zugegriffen: 14. Apr. 2021.

Ao. Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll unterrichtet an der Donauuniversität Krems und der Universität Wien. Von 1996 bis 2012 war er Direktor des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (oiip). Er publizierte zahlreiche Bücher in deutscher und englischer Sprache. Neben seinen verschiedenen Tätigkeiten in akademischer Lehre und Forschung hat Otmar Höll auch praktische Erfahrungen im Bereich internationaler Politik als Mitglied österreichischer Delegationen, unter anderem bei der Wiener Folgekonferenz der KSZE, bei der Rio Konferenz (UNCED) und als Mitglied einer österreichischen Mediationsgruppe im Sudan (in den Jahren 2008 bis 2012) erworben.


BY



Die Außenpolitik gegenüber Italien

Günther Pallaver

Zusammenfassung

Österreichs Außenpolitik zu Italien war bis Anfang der 1970er Jahre vom Südtirolkonflikt geprägt. Mit dessen Ende begann eine allmähliche Normalisierung der Beziehungen, die begleitet wurde von einer intensiven grenzüberschreitenden Nachbarschaftspolitik auf substaatlicher Ebene. Mit dem EU-Beitritt Österreichs (1995) wurde die politische Asymmetrie der beiden Länder etwas eingeebnet. Dabei sind die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen stark auf Norditalien konzentriert. Zwischendurch auftauchende Unstimmigkeiten werden meist in einem europäischen Kontext ausgetragen.

1 Einleitung

Nachbarschaftspolitik stellt seit jeher eine zentrale Dimension aller Staaten dar. Dies gilt auch für den Kleinstaat Österreich. Unter Nachbarschaftspolitik wird allgemein verstanden die „bewusste mittel- bis langfristige politische Gestaltung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten,“ zudem sowohl „die Außenpolitik der zuständigen Bundesorgane […] als auch der Politik der Länder und das transnationale Wirken von Gemeinden.“

G. Pallaver (✉)
Institut für Politikwissenschaft und Institut für Medien, Gesellschaftund Kommunikation, Österreich, sowie Institut für vergleichende Föderalismusforschung/Euracresearch Bozen, Universität Innsbruck, Innsbruck, Italien
E-Mail: guenther.pallaver@uibk.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_23

(Höll 1997, 279–280).[1] Seitdem die beiden Länder Österreich und Italien Mitglied der Europäischen Union (EU) sind, hat sich die „Nachbarschaft" gewandelt, weil eine Reihe von institutionelle Hürden weggefallen und beide Länder durch das gemeinsame Normensystem der Union miteinander verschränkt sind und Souveränität abgegeben haben. Aufgrund dieser Entwicklungen kann unter Nachbarschaftspolitik die grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit verstanden werden (Engl 2014, 23–46).

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wie sich die Außenpolitik Österreichs zu Italien und die Beziehungen zwischen den beiden Ländern im Laufe der Zweiten Republik entwickelt haben, und welche Faktoren für diese Entwicklung verantwortlich waren. Außerdem wird der Frage über die Asymmetrien der politischen Beziehungen zwischen beiden Ländern nachgegangen, die durch den Beitritt Österreichs zur damaligen Europäischen Gemeinschaft ausgeglichen wurden. Der Beitrag kommt zu dem Befund, dass die Beziehungen zwischen Österreich und Italien in den Worten ihrer Staatspräsidenten zwar „exzellent" sind, die bis Anfang der 1970er-Jahre bestehenden Konflikte wegen der Autonomie Südtirols längst der Vergangenheit angehören, aber unter der diplomatischen Oberfläche immer wieder kleinere Spannungen schwelen, die in der Regel nicht mehr eine ausschließlich nationale, sondern eine europäische Dimension aufweisen.

Der Aufsatz geht von der These aus, dass die spannungsgeladenen Beziehungen zwischen Österreich und Italien durch eine allmähliche Normalisierung abgelöst und die Asymmetrie der Beziehungen durch den EU-Beitritt Österreichs überwunden wurde. Das Verhältnis zwischen Österreich und Italien kann in drei Phasen eingeteilt werden: in die Phase des Konflikts um Südtirol von 1945 bis 1969; in die Phase der Normalisierung ab den 1970er-Jahren bis 1995 und in die Phase der Europäisierung ab Österreichs EU-Beitritt 1995.

Der Beitrag beginnt mit der kurzen Hinführung zum Thema und geht in einem ebenso kurzen Diskurs auf die Last der Geschichte beider Länder ein. Es folgen die Beschreibung und die Analyse der drei Phasen der Beziehungen. Ein eigenes Kapitel beschäftigt sich mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Im abschließenden Kapitel werden die Faktoren diskutiert, welche die österreichisch-italienischen Beziehungen beeinflusst haben, und einige Schlussfolgerungen gezogen.

2 Die Last der Geschichte

Die Beziehungen Österreichs zum Nachbarland Italien erlebten mit dem Ende des Ersten Weltkrieges (1914–1918) und der damit erfolgten Auflösung der Habsburgermonarchie eine irreversible Zäsur. Bis dahin war das Verhältnis der beiden Länder durch eine

[1] Siehe hierzu den Beitrag von Otmar Höll in diesem Band.

gegenseitige, tief verankerte „Erbfeindschaft“ belastet gewesen (Gatterer 1972). Diese gegenseitige Abneigung war an umfassend existenziellen Problemen der nationalen Identität festgeklammert und betraf die Herrschaft der Habsburger über italienische Gebiete zuerst, die italienische Einverleibung des bis dahin österreichischen Südtirol danach.

Nach dem Untergang der Habsburgermonarchie blieben viele der traditionellen Abneigungsmotive aufrecht und wirkten bis weit in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, als sich Österreich mit Italien wegen der Südtirolfrage abrieb, bis mit der Streitbeilegungserklärung vor den Vereinten Nationen (UNO) im Jahre 1992 durch die beiden Konfliktparteien Österreich und Italien der Erste Weltkrieg definitiv sein Ende fand (Münz 1992, 35). Die Generation der nationalen Eiferer wurde damals symbolhaft durch die Generation der Europäer*innen abgelöst.

In der Außenpolitik Österreichs zu Italien muss auch Deutschland berücksichtigt werden. Das Dreiecksverhältnis war bis 1945 historisch stark belastet. Italien und Deutschland waren „verspätete Nationen,“ die sich unter anderem in der Auseinandersetzung mit Österreich geformt haben. Besonders nachhaltig waren die negativen Erfahrungen Italiens durch die deutsche Besetzung ab 1943, zusätzlich schwer belastet durch verschiedene Massaker, an der auch Österreicher beteiligt waren.

All diese Erfahrungen haben dazu geführt, dass sich Österreich nach 1945 auch in den Beziehungen zu Italien von Deutschland entschieden abgrenzte. Bruno Kreisky (SPÖ) war in seiner Zeit als österreichsicher Außenminister (1959–1966) während der Südtirolverhandlungen in den 1960er-Jahren sehr darum bemüht, jegliche politische Hilfe aus Deutschland, insbesondere auch aus Bayern, abzuwehren (Gehler 2012; Morass und Pallaver 1992, 257). Dennoch schaffte es Österreich lange nicht, sich aus diesem Dreiecksverhältnis zu lösen. Die alte Wahrnehmung der Habsburgermonarchie als deutsche Macht blieb in Italien auch nach 1945 oberflächlich bestehen und wurde auf das republikanische Österreich übertragen. Dabei blieb die Sorge Italiens, inwieweit Österreich als pangermanischer Ausläufer Deutschlands zu betrachten sei. Die Debatten über NS-Verbrechen in Italien mit Beteiligung österreichsicher Akteure in deutscher Uniform ließen die Abgrenzung zwischen Wien und damals Bonn verschwimmen. Die Wahl von Kurt Waldheim (ÖVP) zum Bundespräsidenten Österreichs (1986) und die damit verbundene internationale Debatte um seine Rolle in der Deutschen Wehrmacht sowie der Aufstieg der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) unter der Führung von Jörg Haider speisten diese Wahrnehmung aufs Neue. Dies ging so weit, dass Österreich in Italien mit dem Beitritt zur Europäischen Union zum „südlichsten deutschen Bundesland“ reduziert wurde (Luverà 1996, 197–199).

Ganz schafft es Österreich auch heute nicht, sich aus diesem Dreiecksverhältnis zu lösen. Dies zeigt sich beim Konflikt um den Transitverkehr durch Österreich, bei dem Italien und Deutschland als Koalitionspartner gegen Österreich auftreten, wenngleich eingebettet in den gesamteuropäischen Kontext.

3 Südtirol: von der Belastung zur Brücke

Südtirol bildet die symbolische, aber auch realpolitische Klammer zwischen Österreich und Italien. Für Österreich bleibt Südtirol auch 100 Jahre nach Annexion des Landes an Italien eine „Herzensabgelegenheit" (Leopold Figl, ÖVP) und nimmt in den Beziehungen zu Italien einen besonderen Stellenwert ein. Die im Pariser Vertrag vom 5. September 1946 verankerte Schutzfunktion Österreichs für Südtirol, mit dem den Südtiroler*innen eine Territorialautonomie und ein weitgehender Minderheitenschutz eingeräumt wurde, wird von den jeweiligen Bundesregierungen aufmerksam wahrgenommen (Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten 1975–2015, hier 2014, 77; Zur Südtirolfrage: Gatterer 1968; Gehler 2005; Steininger 1999).

Mit dem Pariser Vertrag gingen die beiden Länder einen Kompromiss ein: Österreich verzichtete auf eine Rückgliederung Südtirols; Italien verzichtete auf einen Teil seiner Souveränität über Südtirol, zumal Österreich eine Schutzmachtstellung zugunsten der deutsch- und ladinischsprachigen Minderheit erhielt; Südtirol verzichtete de facto auf die Ausübung des externen zu Gunsten des internen Selbstbestimmungsrechtes (Stuhlpfarrer 1976).

Auf der Grundlage des Pariser Abkommens verabschiedete Italien 1948 mit seiner Verfassung das Erste Autonomiestatut. Österreich wurde nach Abschluss des Staatsvertrag von 1955 und dadurch mit dem Wegfall der außenpolitischen Fesseln in Sachen Südtirol wieder verstärkt politisch aktiv, zumal die Proteste der Südtiroler*innen wegen der mangelnden Umsetzung der Autonomie zunahmen, die auch zu Sprengstoffanschlägen führten und den Höhepunkt in der „Feuernacht" von 1961 erreichten. Die Attentate der 1960er-Jahre, an denen im Laufe der Zeit auch österreichische und bundesdeutsche Neonazis beteiligt waren, richteten sich gegen Objekte mit italienischer Symbolik, kosteten aber auch 35 Menschen das Leben. Die gewaltsamen Anschläge sollten die Selbstbestimmung herbeibomben (Peterlini 2005, 347). Angesichts der politischen Weltlage war die Selbstbestimmung für die Südtiroler Volkspartei (SVP) und vor allem für Kreisky (SPÖ) ein unrealistisches politisches Ziel, sodass sich Südtirol und Österreich für ein realistisches, erreichbares Ziel entschieden, für eine von der Provinz Trient abgekoppelte Autonomie. Die neue Autonomie Südtirols wurde deshalb nicht wegen der Bomben, sondern trotz der Bomben erzielt.

Es war eine diplomatische Meisterleistung des österreichischen Außenministers Bruno Kreisky, der das Südtirolproblem vor die UNO brachte und dabei die Unterstützung der Länder der damals so genannten Dritten Welt gewinnen konnte. Die UNO-Vollversammlung verabschiedete im Oktober 1960 eine Resolution zur Südtirol-Frage, in der die beiden Vertragspartner Österreich und Italien aufgefordert wurden, die bestehenden Meinungsverschiedenheiten bei der Interpretation des Pariser Vertrages und dessen Umsetzung zu bereinigen. Dies geschah mit einer zweiten Resolution auch ein Jahr danach (abgedruckt in von Egen 1997, 250–251; 264).

Auf der Grundlage der UNO-Resolutionen kam es zwischen Italien und Österreich anfänglich zu zögernden, dann zu intensiven Verhandlungen. Nachdem das von den

beiden Außenministern, den beiden Sozialdemokraten Bruno Kreisky und Giuseppe Saragat 1964 vorgeschlagene Lösungspaket von der Südtiroler und Nordtiroler Volkspartei abgelehnt wurde, und nach weiteren, zahlreichen Verhandlungen im Viereck Rom-Bozen-Innsbruck-Wien nahm die SVP am 22. November 1969 das neue „Paket" mit knapper Mehrheit an. Es enthält 137 Punkte für den besseren Schutz der deutschen und ladinischen Minderheit und wurde sowohl vom österreichischen Nationalrat wie vom italienischen Parlament genehmigt.

In dieser ersten Phase gab es aber auch noch andere Spannungsfelder. Noch vor Abschluss des Staatsvertrages 1955 und der Verabschiedung des Neutralitätsgesetzes herrschte in Italien als Gründungsmitglied der NATO (1949) gegenüber Österreich ein gewisses Mißtrauen, das sich auch nach Abzug der vier Besatzungsmächte nicht ganz verflüchtigte, zumal Österreich zusammen mit der ebenfalls neutralen Schweiz eine Trennung zwischen den NATO-Mitgliedern Deutschland und Italien bildete. Dieser neutrale Keil quer durch den NATO-Block wurde zu Beginn der 1980er-Jahre durch den NATO-Nachrüstungsbeschluss nochmals als Unsicherheitsfaktor eingestuft. Immer mehr Kommunen dies- und jenseits des Eisernen Vorhangs im Viereck Italien-Österreich-Jugoslawien-Ungarn erklärten sich zu atomwaffenfreien Zonen, grenzüberschreitende Bürgerinitiativen demonstrierten für die Auflassung von NATO-Lagern und Raketenstützpunkte.

Aber auch andere politische Entwicklungen nahmen Einfluss auf die Beziehungen zwischen Österreich und Italien, auch wenn sie prima facie damit nichts zu tun hatten. Das betrifft die Triestfrage und die damit verbundene Lösung durch das Londoner Memorandum 1954, die Volksabstimmung in der Saar 1956, der Zypern- und der Algerien-Konflikt oder die Lösung des deutsch-dänischen Minderheitenproblems (Gatterer 1975, 525).

Der Beitritt Italiens zur NATO (1949) und später zur Westeuropäischen Union (1954), die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 führten zu einer starken Annäherung Roms an die Bundesrepublik Deutschland. Damit sank auch das Interesse an Österreich erheblich. Dies drückte sich auch im Ausbau der Verkehrswege aus. Die Strecken aus dem Industriedreieck Mailand-Genua-Turin nach Deutschland und Frankreich wurden frühzeitig modernisiert, die Verbindungswege nach Österreich (und Jugoslawien) wurden hingegen vernachlässigt. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass ein erheblicher Teil des österreichischen Adriaverkehrs zu den Nordseehäfen abwanderte oder nach Fiume umgeleitet wurde (Gatterer 1975, 533).

In dieser Zeit der Spannungen gab es dennoch Versuche, den Dialog zwischen den beiden Ländern jenseits der Frage Südtirol zu fördern. Ein Sachzwang betraf den Verkehr. Die Transitfrage war ein ständiges, auch konfliktreiches Thema, Debatten gab es um die Autobahnprojekte Udine-Tarvis, den Plöckenpass-Tunnel, die Alemagna Autobahn, aber auch um den Hafen von Triest, bei dem es für Österreich meist um die Hafenabgaben für Erdöltransitprodukte ging.

4 Der lange Weg zur Normalisierung

Bis Ende der 1960er-Jahre gingen erfahrene Beobachter der beiden Länder von der These aus, dass die beiden Nachbarn mit dem Rücken zueinander stünden (Petta 1968). Wenn sich Italien und Österreich umgedreht haben, um sich freundschaftlich in die Augen zu blicken, so hängt dies mit der Entspannung nach 1969 zusammen, als zwischen den beiden Ländern der Jahrzehnte dauernde Konflikt um Südtirol seinem Ende zuging (Pastorelli 1987, 73).

1972 wurde auf der Grundlage des Südtirolpakets das Zweite Autonomiestatut verabschiedet. Die Durchführung der vereinbarten Maßnahmen benötigte im ständigen Austausch zwischen Bozen, Innsbruck und Wien 20 Jahre. Diesen stimmten das italienische und österreichische Parlament, die Südtiroler Volkspartei und der Tiroler Landtag zu. Der diesbezügliche Notenwechsel zwischen Italien und Österreich sowie die Nostrifizierungsakten der beiden Länder bestätigten definitiv den internationalen Charakter der Südtiroler-Autonomie sowie die Justiziabilität vor dem Internationalen Gerichtshof. Damit wurde am 19. Juni 1992 in New York der seit 1960 vor der UNO anhängige Streit zwischen Italien und Österreich für beendet erklärt. Österreich und Italien teilten die Beilegung des Streites Ende Juni 1992 auch der KSZE-Konferenz in Helsinki mit (Pallaver 1993, 239–241). Die Paketmaßnahmen wurden auch der Europäischen Gemeinschaft (EG) in Brüssel zur Kenntnis gebracht. Darauf verwies Österreich auch im Rahmen seiner Beitrittsverhandlungen mit der EG (Gehler 2005, 721–754).

Als letzter Akt des Operationskalenders, der 1969 die einzelnen Schritte zur Umsetzung des Pakets zwischen Österreich und Italien festgelegt hatte, sollte der Abschluss eines österreichisch-italienischen Vertrages betreffend die freundschaftliche Zusammenarbeit stehen. Dazu ist es bis heute wegen verschiedener Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt des Vertrages nicht gekommen.

Die Beziehungen zwischen den beiden Ländern begannen sich in den 1970er-Jahren vor allem auf wirtschaftlicher und kultureller Ebene zu intensivieren. Dank zweier Abkommens mit der EWG (1972) (Galasso 2020) nahm der Wirtschaftsaustausch zu. Intellektuelle aus beiden Ländern setzten sich für die Verbreitung der beiden Kulturen ein und darum, die Geschichte der Beziehungen im Sinne der Gemeinsamkeiten und nicht des Antagonismus aufzuarbeiten.

Ein symbolisches, aber wichtiges Zeichen verbesserter Zusammenarbeit erfolgte 1984 mit dem Besuch von Regierungschef Bettino Craxi und Außenminister Giulio Andreotti in Wien. Seit über einem Jahrhundert hatte kein italienischer Ministerpräsident mehr Österreichs Bundeshauptstadt besucht (Monzali 2020, 512–514).

Mit dem Hinweis der italienischen Regierung, an der definitiven Lösung der Südtirolfrage interessiert zu sein, bekräftigte Rom 1987 zugleich, die Annäherung Österreichs an die EG zu befürworten. Österreich suchte unter der Regierung von Franz Vranitzky (SPÖ) am 17. Juli 1987 um die Aufnahme in die drei Europäischen Gemeinschaften an

(EGKS, EWG, EURATOM), aber die immerwährende Neutralität schien ein Hindernis auf dem Wege der vollen europäischen Integration zu sein.

Italien hatte wegen der terroristischen Attentate in Südtirol einen ersten Versuch Österreichs, Schritte in Richtung Mitgliedschaft der EWG zu tätigen, 1967 abgelehnt, sehr zum Mißfallen der anderen Mitgliedsstaaten. Im Gegensatz zur Regierung sprach sich 1970 die größte Oppositionspartei Italiens, der Partito Comunista Italiano, für eine Unterstützung Österreichs, Schwedens und der Schweiz bei ihren Bemühungen um einen möglichen Beitritt zur EWG aus, der dann 1995 erfolgte.

5 Nachbarn im gemeinsamen Europa

Nach der Übergabe des Schreibens für den Beitritt zur EWG ersuchte die SVP in Rom um Unterstützung des österreichischen Anliegens. Wiederholt ergriff Italien Partei für Österreichs Anliegen, sowohl die Regierungs- als auch die größte kommunistische Oppositionspartei (Monzali 2020, 243), bis Österreich dann mit 1. Januar 1995 EG Mitglied wurde. An den sogenannten „Sanktionen der EU gegen Österreich“ wegen der Angelobung der ÖVP-FPÖ-Regierung im Jahre 2000 beteiligte sich auch Italien, sah sich aber der Kritik ausgesetzt, dass erst kurz zuvor auch in Italien eine postfaschistische Partei in die Regierung aufgenommen worden sei (Berghold und Pallaver 2003).

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU haben sich die Beziehungen zwischen Italien und Österreich europäisiert. Dies hat u. a. dazu geführt, dass Südtirol heute nicht mehr als Hemmschuh, sondern als Brücke zwischen Österreich und Italien angesehen wird. Die Südtirolfrage ist mittlerweile so wenig eine rein österreichische Angelegenheit wie sie eine rein italienische ist. Weder Italien noch Österreich können einseitige Maßnahmen vornehmen, welche die Autonomie, den Minderheitenschutz und das Zusammenleben der Sprachgruppen betreffen. Das dreisprachige Land ist durch die Streitbeilegungserklärung eine Art „italienisch-österreichisches Kondominium“ innerhalb der Europäischen Union geworden (Pallaver und Denicolò 2021). Die guten Beziehungen zwischen Wien und Rom werden bei allen Begegnungen, besonders der Staatspräsidenten, immer wieder unterstrichen (Mattarella 2019).

Mit dem Beitritt Österreichs zum Schengenabkommen wurden 1998 symbolhaft die Grenzbäume am Brenner in Anwesenheit der beiden Innenminister Giorgio Napolitano und Karl Schlögel beseitigt.

Die neue Qualität der Beziehungen zwischen Italien und Österreich kann man auch an der Besuchspolitik nachvollziehen (Berghold 1997, 235–239). 1882 hatte Italiens König Umberto I Wien einen Besuch abgestattet. Erst 1971 erwiderte Bundespräsident Franz Jonas den Besuch in Rom. Dieser Besuch sollte nach Annahme des Südtirol-Paketes (1969) die neue Entspannung zwischen den beiden Nachbarn unterstreichen. Nach Abgabe der Streitbeilegung vor der UNO hat Italiens Staatspräsident Oscar Luigi Scalfaro als Zeichen der bereinigten Beziehungen 1993 Österreich einen Besuch abgestattet, wo er jenen Bundespräsidenten Thomas Klestil (ÖVP) traf, der seit Jahren

als Generalsekretär für auswärtige Angelegenheiten die Arbeitsgespräche im Rahmen der österreichisch-italienischen Gemischten Kommission führte. Als erster Schritt dieser neuen Qualität der Beziehungen unterzeichneten Scalfaro und Klestil ein Abkommen über die Aufnahme jährlicher Treffen der Regierungschefs und der Außenminister sowie ein Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Pallaver 1993, 234–235).

Vor dem Fall des Eisernen Vorhangs spielte auf Initiative Österreichs die „Quadrangolare" eine bedeutende Rolle, die von zwei Staaten des Westens, Italien und Österreich, sowie von zwei Staaten des Ostens, Ungarn und Jugoslawien, 1989 ins Leben gerufen worden war. Sie wuchs mit der Tschechoslowakei zur Pentagonale, mit Polen zur Hexagonale. Heute, zur Zentraleuropäischen Initiative gewandelt, gehören ihr neben Italien weitere 16 zentral-, süd- und osteuropäische Staaten an. Österreich schied 2018 aus.

Was die wirtschaftlichen Beziehungen betrifft, so ist Italien nach Deutschland seit jeher der zweitwichtigste Handelspartner. Bei den Exporten liegt Italien auf Platz 3 nach Deutschland und den USA. Das bilaterale Handelsvolumen zwischen den beiden Ländern im Jahr 2020 führte zu einem stärkeren Rückgang der Lieferungen aus Italien und zu einer weiteren Verringerung des Handelsbilanzdefizites. Langfristig gesehen ist der österreichische Warenaustausch mit Italien eine Erfolgsgeschichte: Italiens Wirtschaft wuchs seit 1995 durchschnittlich weniger als 1 % pro Jahr, der gegenseitige Warenaustausch in diesem Zeitraum hat sich mehr als verdoppelt. Erstmals seit 1999 war die Handelsbilanz mit Italien im Jahre 2016 de facto ausgeglichen.

Rund 80 % des Exportes geht nach Norditalien. Rund 30 % aller österreichischen Exporte nach Italien gehen in die Lombardei, deutlich mehr als nach Spanien und Russland. Italien und Österreich weisen somit keinen einheitlichen Markt auf. Neben einem geographischen tritt ein historisch bedingtes soziales und ökonomisches Nord-Südgefälle auf. Für Italiens Wirtschaft besteht eine solche Abstufung nicht.

Lange war Österreich mit rund 200 Niederlassungen und Zweigstellen von heimischen Unternehmen in Norditalien angesiedelt (Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten 2010, 368). Heute befindet sich der Großteil der rund 1100 italienischen Unternehmen mit österreichischer Beteiligung ebenfalls in Norditalien (Wirtschaftskammer 2021).

1954 wurde das wichtige Kulturabkommen abgeschlossen. Die Kulturinitiativen werden vom Österreichischen Kulturinstitut in Rom und vom Kulturrat am Generalkonsulat in Mailand betreut wurde, 2001 umbenannt in Kulturforen (Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten 1981, 356). Daneben spielt das 1881 gegründete Österreichisches Historisches Institut in Rom ebenfalls eine sehr wichtige Rolle. Die starke österreichische Präsenz mit seiner Kultur führt dazu, dass auch der Bundespräsident immer wieder zu kulturellen Ereignissen in Italien auftritt, wie etwa zur Eröffnung des Österreich Pavillon bei der Biennale in Venedig 2010 (Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten 2010, 365) oder an einem Konzert in der Mailänder Scala teilnimmt (Bundesministerium für Europäische

und Internationale Angelegenheiten 2007, 280). Die kulturellen Felder Österreichs in Italien sind vielfältig und betreffen: Literatur, Musik, zeitgenössische und bildende Kunst, Ausstellungen, Jubiläen, Vortragsreihen, Symposien, Konzerte, Lesungen, Festivals, Filmwochen, wissenschaftlicher Austausch, Übersetzungen, Sprachkurse bis zum Wiener Ball in Rom.

Das letzte, aktuelle und gemeinsame Megaprojekt betrifft den Brennerbasis-Tunnel. Der Eisenbahntunnel für den gemischten Personen- und Güterverkehr von Innsbruck nach Franzensfeste hat eine Länge von 55 km. 2006 erfolgte der symbolische Spatenstich, die Inbetriebnahme ist nach mehreren Verschiebungen frühestens für 2032 geplant.

Trotz der guten Beziehungen gab und gibt es aber immer wieder Konflikte und Irritationen:

Die Affäre Reder: Unter dem Kommando des Österreichers und SS-Sturmbannführers Walther Reder wurden 1944 in der Gemeinde Marzabotto Hunderte von Zivilisten grausam ermordet. Zu lebenslanger Haft verurteilt, wurde er 1985 nach seiner Freilassung vom freiheitlichen Verteidigungminister Friedhelm Frischenschlager offiziell mit einem Handschlag begrüßt. Dies führte in Italien zu veritablen Irritationen.

Das Transitproblem: Die Verkehrsrestriktionen in Tirol wie Nachtfahrverbot, Sektorales Fahrverbot, Verbote für schadstoffreiche LKW, Blockabfertigungen und die wiederholte Blockade der Brennerautobahn durch Bürgerinitiativen haben bei den Frächtern in Italien (und Deutschland) immer wieder zu Protesten geführt, aber auch seitens der römischen Regierung.

Die Flüchtlingsproblematik: Im Sommer 2015 und im ersten Halbjahr 2016 trat die Brennerroute als Fluchtweg in den Mittelpunkt der Debatte. Die restriktive Flüchtlingspolitik Österreichs führte zu Belastungen mit dem Nachbarland Italien, wo die meisten Flüchtlinge strandeten. Zu Irritationen kam es mit der Grenzschließung auch im Pandemiejahr 2020. Dabei kritisierte Bundespräsident van der Bellen die österreichische Regierung mit den Worten: „Italien liegt ned irgendwo am Mond."

Doppelpass: Der Vorstoß der ÖVP-FPÖ-Regierung im Jahre 2017, den deutsch- und ladinischsprachigen Südtiroler*innen den österreichischen Pass anzubieten, ohne den italienischen zu verlieren, führte zu einer harschen Ablehnung durch Italien. Nachdem die ÖVP-FPÖ Regierung ein vorzeitiges Ende nahm, wurde dieser Punkt nicht mehr ins Regierungsprogramm von ÖVP und Grünen aufgenommen.

Recovery Fund: Im Mai 2020 erklärte Bundeskanzler Sebastian Kurz, dass die italienische Staatsverschuldung ohne EU und Ländern wie Österreich nicht zu halten wäre. Italien reagierte verärgert. Dasselbe geschah mit dem Aufbauinstrument Recovery Fund. Kurz sprach sich gegen die Vergabe von nicht zurückzuzahlenden Zuschüssen an Italien aus, sondern für Darlehen, was in Italien für Entrüstung sorgte.

Solche Scharmützel können offensichtlich das gute Verhältnis zwischen Österreich und Italien nicht aus dem Lot bringen, das durch freundschaftliche und vertrauensbildende Maßnahmen, auch symbolischer Natur, konterkariert wird. Österreich hat Italien bei allen katastrophalen Erbeben wie im Friaul (1974), im Süden (Irpinia 1980) oder im Zentrum Italiens (2016) immer tatkräftig unterstützt. Die Historisierung von

Konflikten der Vergangenheit zwischen den beiden Ländern erfolgt durch symbolische Akte. Außenminister Alois Mock besuchte 1992 in Trient die Hinrichtungsstätte des österreichischen Reichsratsabgeordneten und Irredentisten Cesare Battisti und erwies ihm die Ehre. Die beiden Staatspräsidenten Thomas Klestil (ÖVP) und Oscar Luigi Scalfaro trafen sich 1995 zur Gedenkfeier der Gefallenen des Ersten Weltkrieges am Isonzo in Görz. Die beiden Präsidenten Sergio Mattarella und Alexander van der Bellen (Grüne) gedachten 2019 in Bozen des Lehrers Franz Innerhofer, erstes Opfer des Faschismus in Südtirol. 1989 und 1996 begnadigte Scalfaro 28 ehemalige Südtiroler Attentäter.

Angesichts der Auswirkungen der Pandemie auf die beiden Länder haben Italiens Staatspräsident Sergio Mattarella und Österreichs Bundespräsident Alexander van der Bellen zu Jahresbeginn 2021 die „exzellenten bilateralen Beziehungen" zwischen Wien und Rom erneut betont (ANSA 2021).

6 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die grenzübergreifende Zusammenarbeit kann als eines der auffälligsten Beispiele der Entwicklung von freundschaftlichen und nachbarschaftlich geprägten Beziehungen zwischen Staaten und Regionen in der europäischen Nachkriegszeit gesehen werden und stellt das „europäische Projekt" auf substaatlicher Ebene schlechthin dar (Janczak 2017, 63). Die Nachbarschaftspolitik ist eine tragende Säule der europäischen Integrationspolitik und erodierte die traditionell wahrgenommene Territorialität, Staatlichkeit und Bedeutung von Grenzen (Brunn und Schmitt-Egner 1998). Diese Nachbarschaftspolitik auf substaatlicher Ebene zwischen Italien und Österreich entwickelte sich auf zwei Ebenen: auf einer bilateralen und auf einer multilateralen.

Der Anfang der bilateralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beginnt 1949 mit dem sog. „Accordino." In Ausführung des Gruber-De Gasperi Abkommens von 1946 sah das Abkommen den erleichterten Warenaustausch zwischen den Ländern Tirol und Vorarlberg und der Region Trentino-Südtirol vor. Zur Umsetzung des Abkommens traf sich regelmäßig die italienisch-österreichische Gemischte Kommission, die neben den wirtschaftlichen Kernfragen in den 1960er Jahren, belastet durch den Südtirol-Terrorismus, als institutionelle Stätte der Begegnung für „vertrauensbildende Maßnahmen" der beiden Länder wirkte. 1981 wurde die schmale Brücke des Accordino durch das „Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften" ergänzt, das Österreich und Italien 1982 ratifizierten. Mit dem Beitritt Österreichs zur EG ist das Accordino obsolet geworden (Autonome Region Trentino-Südtirol 1993).

Im Rahmen der historischen Beziehungen zwischen Nord- und Südtirol fand 1970 die erste gemeinsame Landtagssitzung in Bozen statt. 1991 folgte erstmals eine gemeinsame Landtagssitzung von Tirol, Vorarlberg, Südtirol und Trentino, ab 1996 haben sich die

Dreierlandtage etabliert, mit Vorarlberg im Beobachterstatus. Dabei werden grenzüberschreitende Probleme besprochen und Arbeitsprogramme verabschiedet. 1995 kam es zur ersten gemeinsamen Sitzung der beiden Landesregierungen von Tirol und Südtirol (48–51). Darauf aufbauend kam es 1998 zum „Übereinkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen einer Europaregion zwischen den Ländern Tirol, Südtirol und dem Trentino“. 2011 wurde die Europaregion auf der Grundlage einer europäischen Verordnung als Europäischer Verbund Territorialer Zusammenarbeit weiter entwickelt (Traweger und Pallaver 2016, 28–47). Seit 1995 gibt es in Brüssel ein gemeinsames Büro der drei Euregio-Länder.

Bereits 1952 begann die Zusammenarbeit zwischen den Ländern Friaul-Julisch Venetien und Kärnten, die später auf Slowenien ausgedehnt wurde. 2012 wurde der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit, Euregio ohne Grenzen/Euregio senza Confini, mit dem Bundesland Kärnten und den Regionen Friaul Julisch-Venetien und Veneto ins Leben gerufen. Später kam die kroatische Gespanschaft (Region) Istrien/Istarska zupanija dazu (GECT/EVTZ Euregio senza Confini/Euregio ohne Grenzen 2021).

Beide Grenzgebiete, im Süden und Westen Österreichs, kooperieren mit den italienischen Nachbarregionen im Rahmen einer Vielzahl von multidimensionalen Organisationen. Exemplarisch sei auf die Makroregion EUSALP, der „Makroregionalen Strategie für den Alpenraum“ verwiesen, einem Verbund aus sieben EU-Mitgliedsstaaten, zwei Drittstaaten und 48 Regionen, oder der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), die bereits 1971 gegründet wurde. Seit 1971 besteht die AGEG, die für alle europäischen grenzübergreifenden Regionen tätig ist und in denen auch jene Italiens und Österreichs vernetzt sind.

All diese zum Teil auch losen Kontakte führten 1972 zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft Arge Alp in Tirol sowie in Venedig 1978 zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria. Zu den Gründungsmitgliedern der Arge Alp zählten: Tirol, Vorarlberg, Salzburg, Lombardei, Südtirol, Bayern und Graubünden. Später sind St. Gallen, Tessin und das Trentino dazugekommen. Die für Raumordnung zuständigen Minister der EG haben 1976 in Bari die Arge Alp als effektives Beispiel regionaler Zusammenarbeit in Europa bezeichnet.

Gründungsmitglieder der Alpen Adria waren Friaul-Julisch-Venetien und das Veneto, Bayern, Kärnten, Oberösterreich, Steiermark und Salzburg, die Sozialistische Republiken Kroatien und Slowenien. Heute gehören weitere Regionen aus Ungarn dazu, die Lombardei und Burgenland, Salzburg ist ausgeschieden. Solange die europäische Zweiteilung in Ost und West vorherrschte, sollte die grenzüberschreitende Kooperation auch das gegenseitige Vertrauen stärken. Arge Alp, Alpen Adria und Cotrao (Arbeitsgemeinschaft der Westalpen) arbeiten lose zusammen. Die Alpenschutzkonvention im Rahmen der CIPRA, der Internationalen Alpenschutzkonvention, an der unter anderem 22 italienische und 18 österreichische Organisationen teilnehmen, geht auf diese Kooperation zurück. Im Zuge der Kooperation der institutionellen Alpenländer schlossen

sich auch die Gewerkschaften und Sozialdemokrat*innen zu solchen Arbeitsgemeinschaften zusammen, später folgten die Grünen.

Jenseits der Kooperation von Gebietskörperschaften und Organisationen in internationalen Organisationen, wie etwa in der Konferenz „Europa der Regionen," im Ausschuss der Regionen und dergleichen mehr, kam es 1993 zur Unterzeichnung eines Rahmenabkommens zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Durchführung des 1980 unterzeichneten Madrider Abkommens, mit dem Körperschaften innerhalb von 25 km von der Grenze auf gewissen Gebieten enger zusammenarbeiten konnten. Neben den beiden Bundesländern Tirol und Kärnten betrifft diese die Regionen und Autonomen Provinzen Trentino Südtirol, Friaul Julisch-Ventien und Veneto.

Das auf der Grundlage des Madrider Rahmenübereinkommens abgeschlossene Abkommen zwischen Italien und Österreich (seit 1995 in Kraft) war im Vergleich zu anderen bilateralen Abkommen nahezu wirkungslos. Außerdem hat Italien die beiden Zusatzprotokolle zum Madrider Rahmenübereinkommen nicht ratifiziert.

Erwähnenswert für die Verdichtung der austro-italienischen Beziehungen ist eine Fülle von Verwaltungskooperationen, die sich im Zuge der zahlreichen grenzüberschreitenden Interreg-Programme entwickelt haben, EU-Förderprogramme für die territoriale Zusammenarbeit. Das Interreg-Programm war Ausgangspunkt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf lokaler Ebene, die sich durch die Schaffung von Interreg-Räten bzw. nunmehr CLLD-Gebieten verfestigt hat (Community-Led Local Development/Lokale Entwicklung unter der Federführung der Bevölkerung) (Engl 2019, 93). Kooperationen zwischen Gemeinden, wirtschaftlichen Verbänden (z. B. Handelskammern) oder Universitäten sind heute selbstverständlich.

All diese Kooperationen „im Unterholz" zwischen den beiden Ländern dürfen nicht nur an ihrer wirtschaftlichen Bedeutung gemessen werden. Vielmehr dienen sie auch für das gegenseitige Verständnis über die Grenzen hinweg und können als Tragsäule für den weiteren europäischen Integrationsprozess angesehen werden.

7 Welche Faktoren haben die österreichisch-italienischen Beziehungen beeinflusst? Schlussfolgerungen

Die Beziehungen Österreichs zu Italien sind durch äußere und innere Rahmenbedingungen geprägt. Was die äußeren betrifft, so waren Österreich und Italien nach 1945 durch ihre Westbindung verbunden. Ihre Beziehungen standen allerdings im Schatten des Kalten Krieges. Italien war Mitglied der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) (1948), der NATO (1949) und war WEU-Gründungsmitglied (Westeuropäische Union) (1954), war Gründungsmitglied von EGKS (1951) und EWG (1957) und damit ein unentbehrlicher Partner des Westens. Österreich war hingegen bis 1955 ein besetztes Land. Der Staatsvertrag und damit verbunden die Neutralität stellte Österreich außerhalb des europäischen sicherheitspolitischen Bündnisses und bis zum EU-Beitritt außerhalb des europäischen Integrationsprozesses. Der

Kalte Krieg fror viele ungelöste Fragen der Beziehungen zwischen Rom und Wien ein, das betraf die Südtirolfrage genauso wie Österreichs Interesse am Hafen von Triest oder Transitrouten (Gehler 2020, 90–91).

Österreichs offensiv betriebene Neutralitätspolitik (UNO-Beitritt 1955, Europarat 1956, politisches Engagement in der Ungarn-Krise 1956/1957 etc.) gaben der Politik Österreichs neue Spielräume, die etwa in der Südtirolpolitik zum Ausdruck kamen, aber auch in den wirtschaftlichen Beziehungen zu Italien. Die von Italien ausgespielte Asymmetrie der internationalen Bündnisbeziehungen konnte Österreich durch die aktive Neutralitätspolitik, insbesondere durch ihre menschenrechtliche Dimension durch Bruno Kreisky (SPÖ) abschwächen.

Die österreichische Südtirol-Politik war immer ein wichtiges, aber immer nur ein temporäres Anliegen. Absolute Priorität hatte Südtirol in den Jahren 1945/1946 (Rückkehr zu Österreich), 1960/1961 (UNO), 1967 (Veto Italiens) 1969 (Paketabschluss) und 1991/1992 (Streitbeilegung). Es gab da andere Fragen, denen die Südtirolpolitik untergeordnet wurde, so die Verhandlungen zum Staatsvertrag (1947–1955), die Teilnahme am Marshallplan (1948–1953), die Beziehungen zur Montanunion (1952–1958), die versuchte EWG-Assoziierung (1961–1963), der „Alleingang" nach Brüssel (1963–1967), die internationalisierte und globalisierte Außenpolitik (1970er Jahre) oder die EG-Beitrittspolitik (1989–1995) (Gehler 2020, 90).

Zu den äußeren Rahmenbedingungen der Beziehungen zwischen Wien und Rom gehört auch Deutschland. Der Faktor „deutsche Frage", Deutschlands ökonomisches und währungsspezifisches Potential (D-Mark, dann die Lira-Stützung vor 1989, die These des „Euro-Gefängnisses" seit 2002 etc.), später die deutsche Einigung und insbesondere die politische Rolle in der EU haben Italiens Außen-, Europa- und letztlich Österreichpolitik immer beschäftigt, lange auch immer unter den Befürchtungen eines tatsächlichen oder vermeintlichen Pangermanismus. „Wenn Rom nach Wien schaute, schielte es immer mit einem Auge nach Bonn und später noch viel mehr nach Berlin."[2] Deshalb haben sich die österreichischen Beziehungen zu Italien so weit als möglich immer von Deutschland abgegrenzt.

Der europäische Einigungsprozess, vor allem der Beitritt Österreichs zur EU haben die Beziehungen zwischen den beiden Ländern auf eine neue Ebene gehoben. Die EU hat die frühere Asymmetrie wieder ins Lot gebracht. Dies kam etwa eklatant im Jahre 1967 zum Ausdruck, als Italien wegen des Südtirolterrorismus ein Veto gegen das österreichische Assoziierungsgesuch an die EWG einlegte. Mit dem EU-Beitritt Österreichs und den Abstimmungsregeln innerhalb der heute 27 Mitgliedsländer kann Österreich genauso sein Vetopotenzial einsetzen, wie dies mit der Drohung gegen Italien hinsichtlich den Recovery Fund 2020/2021 der Fall war. Auch der Druck Italiens auf Österreich in der Transitfrage ist heute keine rein bilaterale, sondern eine europäische Angelegenheit. Gemeinsam haben sich die beiden Länder zeitweise im Übergang zur

[2] Freundliche Mitteilung von Michael Gehler an den Autor. E-Mail vom 24.8.2021.

Jahrtausendwende an den Rand der Europäischen Union manövriert, als in Rom und Wien rechtspopulistische Parteien an die Regierung kamen (Berghold 2003, 5).

Österreichs Beziehungen zu Italien waren über lange Jahre vom Südtirolkonflikt überschattet, mit der Streitbeilegung von 1992 erfolgte eine verspätete, aber definitive Normalisierung, verstärkt durch den EU-Beitritt Österreichs (1995) und dem Schengenabkommen für beide Staaten (1997/1998). Dieser lange Abschied der Spannungen hat die inneren Rahmenbedingungen der Beziehungen zu Italien mitbestimmt. Über lange Strecken gab es in den Beziehungen zu Italien immer einen parteiübergreifenden Konsens, ganz besonders in der Südtirolfrage. Dieser Konsens ist mit dem Aufbrechen des österreichischen Parteiensystems und dem Aufstieg der FPÖ weniger geworden. Die Konkordanz hat der Konkurrenz Platz gemacht. So hat die FPÖ den Parteienkonsens in der Südtirolfrage definitiv 1969 gekündigt, als die Partei gegen das Südtirolpaket stimmte, das die Grundlage des Zweiten Autonomiestatutes von 1972 wurde (Pallaver 2019). Dissens unter den Parteien in der Haltung zu Italien besteht etwa in der Flüchtlingsfrage und der Schließung von Grenzübergängen zum südlichen Nachbarland (Sauer 2017, 198–203).

Sonst aber sind die Beziehungen zu Italien in den letzten Jahren vermehrt an regionale Eliten delegiert worden. Dies hängt mit der starken grenzüberschreitenden, vor allem ökonomischen Kooperation mit dem Norden Italiens zusammen. Paradigmatisch kann dafür der Besuch von Tirols Landeshauptmann Günther Platter (ÖVP) mit den beiden Kollegen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino beim italienischen Innenminister angesehen werden, bei dem es um Flüchtlings- und Grenzfragen ging (APA-OTS 2016). Auffällig ist auch, dass in den letzten Jahren bei unterschiedlichen bilateralen Anlässen nicht nur repräsentativer Natur (z. B. Grenzschließung am Brenner 2016) die Regierungsvertreter*innen von den Staatspräsidenten abgelöst worden sind.

Die transnationale Parteienkooperation war und ist eher schwach ausgeprägt, wenngleich in den letzten Jahren die rechtspopulistischen Parteien ihre Kontakte intensiviert haben (Pallaver 2020). Stärker auf die bilateralen Beziehungen wirkten starke politische Persönlichkeiten. Solche Beziehungen gab und gibt es etwa zwischen den Christdemokraten Leopold Figl und Alcide Degasperi, Josef Klaus und Aldo Moro, Alois Mock und Giulio Andreotti, zwischen den Sozialdemokraten Bruno Kreisky und Giuseppe Saragat und den Staatspräsidenten Heinz Fischer (SPÖ) und Giorgio Napolitano sowie zwischen Alexander van der Bellen (Grüne) und Sergio Mattarella.

Jenseits von kleineren Scharmützeln können die Beziehungen zwischen den beiden Ländern heute als „exzellent" bezeichnet werden. Doch die „exzellenten" Beziehungen auf politischer Ebene dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die beiden Ländern zwar nicht mehr Rücken an Rücken zueinander stehen, ihr Verhältnis aber eher im Zeichen „wohlwollender Gleichgültigkeit" verhaftet bleibt (Heiss 2012, 102), sieht man von den unmittelbaren grenzüberschreitenden Kooperationen ab. Österreich ist in Italien *cum grano salis* im Wesentlichen in jenen Regionen ökonomisch und kulturell präsent, die früher zur Habsburgermonarchie gehört haben (Lombardei, Venetien, Trentino-Südtirol, Friaul-Julisch Venetien), dazu kommen Emilia Romagna und Piemont. In diesen

Regionen stößt man auch auf so manchen Mitteleuropa-Nostalgiker. Und in der Kultur kommt natürlich Rom dazu. Hingegen wird weiter südlich Österreich immer noch oft als deutscher Vorhof wahrgenommen. Ein flächendeckendes gegenseitiges Interesse kann nicht unbedingt festgestellt werden, das eher von Klischees und Stereotypen geprägt wird (Corni 2003). Dazu steuern auch die Tourist*innen bei, die in den Süden seit jeher, in den letzten Jahren in den Norden strömen. Überspitzt könnte man formulieren, die Beziehungen der beiden Länder sind innerhalb ihrer EU-Nachbarschaft sehr gut, beide Länder können sich aber gar nicht verkennen, weil sie sich nicht kennen. Das wiederum ist aber kein Einzelfall in der jeweils nachbarschaftlichen Sehschwäche, sondern eher ein Trend des nationalen Rückzugs in Europa.

Weiterführende Literatur:

Berghold, Josef (1997): Italien-Austria. Von der Erbfeindschaft zur europäischen Öffnung, Wien: Eichbauer Verlag.

Der Autor zeigt auf, wie sich die ehemalige Erbfeindschaft zwischen Italien und Österreich im Laufe weniger Generationen zu einem normalen Nachbarschaftsverhältnis mit gegenseitiger Wertschätzung gewandelt hat.

Gehler Michael und Maddalena Guiotto. Hrsg. 2012. *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa. Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart,* Köln; Weimar: Böhlau.

Der Sammelband zeigt aufschlussreiche Querverbindungen und wenig bekannte Zusammenhänge zwischen Österreich, Italien und Deutschland auf. Einige Aufsätze behandeln privilegiert die Beziehungen Österreich-Italien.

Steininger, Rolf. 1999. Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947-1969, 3 Bde. Bozen: Athesia.

In den drei Bänden werden u. a. recht ausführlich die diplomatischen Beziehungen zwischen Österreich und Italien zum Konfliktfall Südtirol dargestellt.

Literatur

APA-OTS. 2016. „Euregio-LHs in Rom bei Innenminister Alfano". Presseaussendung, 22. Februar. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20160222_OTS0177/euregio-lhs-in-rom-bei-innenminister-alfano22.

ANSA. 2021. „Mattarella sente Van der Bellen, eccellenti rapporti paesi. Cordialissima conversazione con presidente austriaco". ANSA.it, 15. März. https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2021/03/15/mattarella-sente-van-der-bellen-eccellenti-rapporti-paesi_7f812909-cbbd-4f20-a7d4-2248553d3007.html.

Autonome Region Trentino-Südtirol, Hrsg. 1993. *Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Trentino-Südtirol, Tirol und Vorarlberg: Vorschläge für ihre Entwicklung.* Trient: Region Trentino-Südtirol.

Berghold, Josef. 1997. *Italien-Austria: Von der Erbfeindschaft zur europäischen Öffnung*. Wien: Eichbauer Verlag.

Berghold, Josef. 2003. *Vicini lontani: I rapporti tra Italia e Austria nel secondo dopoguerra*. Trento: Museo storico in Trento.

Berghold, Josef, und Günther Pallaver. 2003. „Dire a nuora perché suocera intenda: Die Reaktion Italiens auf die schwarz-blaue Koalition". In *Österreich in der Europäischen Union/Austria in the European Union. Bilanz einer Mitgliedschaft/Assessment of her Membership,* Hrsg. von Michael Gehler, Anton Pelinka, und Günter Bischof, 575–594. Wien.: Böhlau.

Brunn Gerhard und Peter Schmitt-Egner, Hrsg. 1998. *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie – Empirie – Praxis.* Baden-Baden: Nomos.

Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten, Hrsg. 1975–2015. Außenpolitischer Bericht: Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik. Wien: Manz. https://diglib.uibk.ac.at/ulbtirol/periodical/structure/114432.

Engl, Alice. 2014. *Zusammenarbeit und Vielfalt in Europas-Grenzregionen*. Baden-Baden: Nomos.

Engl, Alice. 2019. „Horizontale und vertikale Kooperation in der Europaregion: Grundlagen und Grundfragen". In *Verwaltungskooperation in der Europaregion: Potenziale ohne Grenzen?*, Hrsg. von Peter Bußjäger, Esther Happacher, und Walter Obwexer, 77–103. Baden-Baden: Nomos.

Galasso, Gianvito. 2020. „Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und die kommunistische und postkommunistische Politik (1989–1994)". In *Die schwierige Versöhnung. Italien, Österreich und Südtirol im 20. Jahrhundert*, Hrsg. von Andrera Di Michele, Andreas Gottsmann, Luciano Monzali, und Karlo Ruzicic-Kessler, 235–249. Bozen-Bolzano: BU press.

Gatterer, Claus. 1968. *Im Kampf gegen Rom. Bürger, Minderheiten und Autonomien in Italien*. Wien: Europa Verlag.

Gatterer, Claus. 1972. *Erbfeindschaft Italien – Österreich*. Wien: Europaverlag.

Gatterer, Claus. 1975. „Die italienisch-österreichischen Beziehungen vom Gruber-De Gasperti Abkommen bis zum Südtirol-Paket (1946–1969)". In *Innsbruck-Venedig: Österreichisch-italienische Historikertreffen 1971 und 1972,* Hrsg. von Adam Wandruszka und Ludwig Jedlicka, 521–598. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

GECT/EVTZ Euregio senza Confini/Euregio ohne Grenzen. 2021. https://euregio-senzaconfini.eu/it/.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. 2 Bd. Innsbruck: StudienVerlag.

Gehler, Michael. 2012. „Bruno Kreisky, Italien und die Deutsche Frage". In *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa/Italy, Austria and the Federal Republic of Germany. Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart/A Triangle Relationship: Mutual Relations and Perceptions from 1945/49 to the* Present, hrsg. von Michael Gehler und Maddalena Guiotto, 173–208. Arbeitskreis Europäische Integration. Historische Forschungen. Veröffentlichungen, Bd. 8. Wien: Böhlau.

Gehler, Michael. 2020. „75 Jahre Südtirolfrage und kein Ende? 30 aktuelle Thesen zur Beilegung des europäischen Minderheitenkonflikts nach 1945". In *Crossing Borders/Passaggi di confinbe/Grenzgänge. Festschrift für Günther Pallaver*, hrsg. von Theo Hug, Andreas Maurer, und Thomas Walli, 87–103. Innsbruck: innsbruck university press.

Heiss, Hans. 2012. „Rücken an Rücken. Zum Stand der österreichischen zeitgeschichtlichen Italienforschung und der italienischen Österreichforschung". In *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa: Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart*, hrsg. von Michael Gehler und Maddalena Guiotto, 101–128. Arbeitskreis Europäische Integration. Historische Forschungen. Veröffentlichungen, Bd. 8. Wien: Böhlau.

Höll, Othmar. 1997. „Die außenpolitischen Beziehungen Österreichs zu seinen Nachbarstaaten“. In *Österreichs Nachbarstaaten: Innen- und außenpolitische Perspektiven*, Hrsg. von Peter Gerlich, 279–309. Wien: Signum Verlag.

Janczak, Jaroslaw. 2017. „Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nationaler Hoheitsträger aus politischer Perspektive“. In *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit: Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union*, Hrsg. von Marcin Krzymuski, Philipp Kubicki, und Peter Ulrich, 63–87. Baden-Baden: Nomos.

Luverà, Bruno. 1996. *Oltre il confine. Regionalismo europeo e nuovi nazionalismi in Trentino-Alto Adige.* Bologna: Il Mulino.

Mattarella, Sergio. 2019. „Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del centesimo anniversario del Trattato di Saint-Germain e cinquantesimo anniversario del ‚pacchetto per l’Alto Adige‘ “. Präsident der italienischen Republik. 23. November. https://www.quirinale.it/elementi/42038.

Monzali, Luciano. 2020. „Giulio Andreotti, die Südtirolfrage und Österreich (1972–1992)“. In *Die schwierige Versöhnung: Italien, Österreich und Südtirol im 20. Jahrhundert*, Hrsg. von Andrera Di Michele, Andreas Gottsmann, Luciano Monzali, und Karlo Ruzicic-Kessler, 499–537. Bozen-Bolzano: BU press.

Morass, Michael, und Günther Pallaver. 1992. „Erbfeindschaft, Entfremdung, Beziehungskonjunktur - oder schlicht. Gleichgültigkeit? Ein Resümee der italienisch-österreichischen Beziehungen“. In *Österreich-Italien. Was Nachbarn voneinander wissen sollten*, Hrsg. von Michael Morass und Günther Pallaver, 245–265. Wien: Deuticke.

Münz, Rainer. 1992. „Österreich-Italien: Feindbilder von einst, Klischees von heute?“ In *Österreich-Italien: Was Nachbarn voneinander wissen sollten*, Hrsg. von Michael Morass und Günther Pallaver, 27–35. Wien: Deuticke.

Pallaver, Günther. 1993. „L`erba del vicino. Italien-Österreich. Nachbarn in Europa.“ In *Österreich und die europäische Integration 1945–1993*, Hrsg. von Michael Gehler und Rolf Steininger, 226–266. Wien et al.: Böhlau.

Pallaver, Günther. 2019. Die FPÖ und Südtirol. *Europäische Rundschau* 47(4):45–50.

Pallaver, Günther. 2020. „Rechte Alpenachse: Lega und FPÖ fern von Europa“. *Zibaldone Zeitschrift für italienische Kultur der Gegenwart* 70:89–99.

Pallaver, Günther, und Guido Denicolò. 2021. „Das erfolgreichste österreichisch-italienische Werk“. Die Presse, 3. September. https://www.diepresse.com/6029303/das-erfolgreichste-osterreichisch-italienische-werk.

Pastorelli, Pietro. 1987. *La politica estera italiana del dopoguerra*. Bologna: Il Mulino.

Peterlini, Hans Karl. 2005. *Südtiroler Bombenjahre: Von Blut und Tränen zum Happy End?* Bozen: Edition Raetia.

Petta, Ettore. 1968. „Zwei Völker mit dem Rücken zueinander“. Die Presse, 23/24. November.

Sauer, Benedikt. 2017. „Zwischen Solidarität und neuer Grenzregion: Die Tiroler Flüchtlingspolitik im österreichischen und internationalen Kontext“. In *Politika 2017. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dellÀlto Adige/Anuar de politica dl Südtirol*, Hrsg. von Günther Pallaver, Elisabeth Alber, und Alice Engl, 189–206. Bozen: Edition Raetia.

Steininger, Rolf. 1999. *Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947–1969*. 3 Bd. Bozen: Athesia.

Stuhlpfarrer, Karl. 1976. „Die Entstehung des Gruber-Degasperi-Abkommens“. In *Der Pariser Vertrag. 5. September 1946: Zum dreißigsten Jahrestag der Unterzeichnung des Degasperi-Gruber-Abkommens*, Hrsg. von Region Trentino-Südtirol, 149–154. Trento: Arte Grafiche Sarurnia.

Traweger, Christian, und Günther. Pallaver. 2016. *Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Bewegung*. Innsbruck: Studia.

von Egen, Alexander. 1997. *Die Südtirol-Frage vor den Vereinten Nationen*. Bozen/Frankfurt: Athesia/Peter Lang.

Wirtschaftskammer Österreich/Außenwirtschaft, Hrsg. 2021. *Wirtschaftsbericht Italien*. https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/italien-wirtschaftsbericht.

Dr. Günther Pallaver ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft und am Institut für Medien, Gesellschaft und Kommunikation der Universität Innsbruck und arbeitet als Senior Researcher am Institut für vergleichende Föderalismusforschung an der Europäischen Akademie/Eurac research in Bozen. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen der Vergleich politischer Systeme, politische Kommunikation, Föderalismus, ethnischen Minderheiten, (ethno-)regionale Parteien sowie die Beziehungen Italien-Österreich.



Die Außenpolitik gegenüber den Staaten Mittelosteuropas

David M. Wineroither

Zusammenfassung

Die Region Mittelosteuropa beschreibt ein natürliches österreichisches Interessenfeld. Eine im Zuge der Demokratisierung dieser (Nachbar-)Staaten angestrebte Führungsrolle erwies sich rasch als unrealistisch: die zentralen Akteur*innen heimischer Außenpolitik mussten erfahren und verstehen, dass in Fragen handfester Interessenpolitik keine gemeinsamen historischen Bezüge in Rechnung zu stellen sind! In Folge bediente man sich konventioneller Mittel zur Absicherung bedeutsamer Wirtschaftsinteressen und zur wenigstens symbolischen Untermauerung einer Scharnierfunktion zwischen „Ost" und „West".

1 Einleitung

Es gehört seit jeher zur Staatsräson der Republik Österreich, sich geografisch, kulturell und politisch im Herzen des Kontinents anzusiedeln. Aus dieser – sowohl subjektiven wie objektiven – Lage an einer wichtigen Schnittstelle, an der Wegkreuzung von „West" und „Ost", leiteten und leiten die Entscheidungsträger*innen eine Berufung zu interregionalen Koordinationsaufgaben ab. Insbesondere im Nachgang zur Demokratisierungswelle der Jahre 1989–1991, die Anrainerstaaten im Norden, Osten und Südosten in die

D. M. Wineroither (✉)
Nationale Universität für öffentliche Verwaltung, Institut für Governance und Public Policy, Budapest, Ungarn
E-Mail: Wineroither.David@uni-nke.hu

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_24

kapitalistische und demokratisch-liberale Hemisphäre beförderte, versuchte Österreich eine Führungsrolle in der Annäherung der Gruppe der „front-runner“ demokratischer Konsolidierung an eine EU-Mitgliedschaft wahrzunehmen. Diese Ländergruppe war zum größten Teil deckungsgleich mit jenen Ländern, die historisch die Region Mittelosteuropa bildeten und die Nachfolgestaaten der Donaumonarchie darstellten.

Das österreichische Ansinnen stieß unter diesen Staaten auf begrenzte Gegenliebe. Historischen Anklängen an die besondere Rolle Österreichs im Donauraum wurde mit gemischten Gefühlen, ganz selten mit Enthusiasmus, wesentlich häufiger mit Skepsis oder sogar Aversion begegnet. Frühzeitig wandten sich die Adressat*innen dieser Ambitionen überdies Formen einer Selbstorganisation zu: Hier ist vor allem das Format der Visegrád-Gruppe (V4) zu nennen (seit 1991 bzw. 1993), welches trotz aller innerer Interessengegensätze ein bedeutsames Forum der Interessenabstimmung repräsentiert. Österreich wiederum konnte aus innen- und außenpolitischen Gründen, aber auch solchen, die in den jungen Demokratien Mittelosteuropas zu finden sind, weder eine dauerhafte Führungsrolle noch eine umfassende Scharnierfunktion ausfüllen. Neben den traditionellen Streitthemen der Nutzung von Kernkraft und des Schutzes der Rechte ethnischer Minderheiten engt in jüngeren Jahren eine nationalistische Konjunktur diesbezüglichen Spielraum zusätzlich ein. Diese wuchs sich in Polen und Ungarn zu einer illiberalen Wende aus (Rupnik und Zielonka 2013; Markowski 2018).

Der vorliegende Beitrag untersucht, wie sich die außenpolitischen Ziele, Werkzeuge und Ansprüche Österreichs in der östlichen Nachbarschafts-Zone entwickelt haben, und welche Faktoren diese Entwicklung beeinflusst haben. Der Beitrag kommt dabei zu dem Befund, dass Österreich zu keinem Zeitpunkt eine Führungsrolle einnahm. Seit der Erweiterung der Union sind die bilateralen und multilateralen Beziehungen zunehmend durch die Teilhabe an der EU-Politik bestimmt: Sie sind gekennzeichnet von alten, erkalteten und neuen Konfliktthemen bei flexibler Allianzbildung und Fortschreibung eines historisch-kulturellen sowie wirtschaftlichen Naheverhältnisses.

Der Beitrag hebt in einem ersten Abschnitt mit der Behandlung der Verhältnisse im Zeichen der sicherheits-, handels- und nachbarschaftspolitischen Konjunkturen des Kalten Kriegs an, das heißt in einer Umklammerung der Phasen der österreichischen „Außen- und Neutralitätspolitik als Integration und Emanzipation (1955–1968/1970)“, ihrer „Globalisierung (1968/1970–1983/1984)“ sowie der „Reorientierung der Außenpolitik auf Europa“ (Kramer 2006). Diese letzte Entwicklung bzw. Umorientierung überlappt mit der Demokratisierungswelle, die Mittelost- und Osteuropa Ende der 1980er-Jahre erfasste. Österreich betrieb in diesem Zeitraum den eigenen EU-Beitritt, in weiterer Folge auch jenen dieser Staatengruppe (Osterweiterung der EU 2004; Beitritt der Nachzügler Rumänien und Bulgarien im Jahr 2007). Im Anschluss werden die maßgeblichen Interessengleichklänge und -konflikte sowie (Nicht-)Versuche einer Allianzbildung näher beleuchtet. Der folgende Abschnitt widmet sich dann einer Analyse jener Faktoren, welche hauptverantwortlich zeichnen für die verwirklichten außenpolitischen Zugänge: die Zusammensetzung der Regierungen in Österreich; die

innenpolitische Entwicklung in den Staaten Mittelosteuropas; die wirtschaftliche Verflechtung; sowie die Konturierung durch internationale Mitgliedschaften bzw. supranationale Verpflichtungen. Den Abschluss bildet neben einem Resümee der Ausblick auf mittelfristig erwartbare Herausforderungen.

2 Mitteleuropa als Interessensphäre seit 1955

2.1 Pragmatische Annäherung im Zeichen des Ost-West-Konflikts

Das zum relativen Glück der Neutralität gezwungene Österreich konnte sich den Gesetzen der Systemkonkurrenz und -konfrontation nicht entziehen. Man nahm die Gegebenheit eines vordeterminierten Aktionsradius (Neutralität, Kleinstaatlichkeit im Zentrum Europas und am Eisernen Vorhang) aber in konstruktiver Art und Weise an, zumal zu keinem Zeitpunkt an eine peinlich einzuhaltende Äquidistanz im Ost-West-Konflikt gedacht war. Das betraf beide Staatsparteien, das heißt die Partner der Großen Koalition (1947–1966), ÖVP und SPÖ. Bereits kurz nach Wiedererlangung der staatlichen Souveränität vermittelte Außenminister Bruno Kreisky (1959–1966, SPÖ), später Kanzler der Republik, in der Berlinfrage zwischen seinem Freund, dem Berliner Bürgermeister Willi Brandt, und Nikita Chruschtschow, dem starken Mann in Moskau. Er wollte mit seiner eigenen „Ostpolitik" bessere Beziehungen zu den kommunistischen Nachbarn aufbauen (Rathkolb 1995).

Es schlossen sich Akzente im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs[1], im Ringen um eine Friedenslösung im Nahen Osten oder als Standort internationaler Institutionen an, wobei die auf Mittelost- und Osteuropa zielenden Initiativen die globale Gipfeldiplomatie zeitweise beeinträchtigten. Eine auf die Nachfolgestaaten der Donaumonarchie gerichtete Strategie fungierte auch als Gegengewicht zu Formen der Westintegration (Angerer 2002, 45). Insbesondere die „Besuchsdiplomatie" mit Blick auf die östlichen Anrainerstaaten des Warschauer Paktes entfaltete auf internationalem Parkett eine Schrittmacherwirkung (Luif 1982).[2] Die heimische Außenpolitik bildete auch zu Zeiten der ÖVP-Alleinregierung (1966–1970) ein „Fenster zur östlichen Welt" (Bundeskanzler Josef Klaus (ÖVP) 1966, zitiert in Meier-Walser 1988, 158). Sie trug auch über längere Zeiträume hinweg zu einer „Normalisierung der Beziehungen zwischen „Ost" und „West" bei (Bielka et al. 1983; Kramer 2006, 816).

[1] Zum Ende des Parteienkonsenses in außenpolitischen Belangen über diese Schwerpunktsetzung siehe Khol (1978).

[2] So besuchte Kreisky als zweiter westlicher Außenminister Polen (März 1960), als erster Rumänien (Juli 1963), Ungarn (Oktober 1964) und Bulgarien (Juli 1965).

Neben diese strukturellen und geplanten Elemente der Außenpolitik traten wiederholt Bewährungsproben in Krisenfällen, die eine recht konkrete Bedrohungslage des geografisch exponierten Kleinstaates Österreich eröffneten, jener der Niederschlagung des Ungarn-Aufstands 1956 sowie des Prager Frühlings 1968 durch die sowjetische Besatzungsmacht, die beträchtliche Flüchtlingswellen auslösten (Kreisky 1968, 133; Marjanović 1998, 83).[3] Österreich nahm hierbei eine „feste und klare Haltung" (Steiner 1977) ein: innerstaatlich durch entschiedene Maßnahmen zur Sicherung seiner Grenzen, international durch eine mutige Parteinahme in der Ungarn-Debatte bei der UN-Generalversammlung. Wenngleich die Bevölkerung diese Standhaftigkeit gegenüber den sowjettreuen Mitgliedern des Warschauer Paktes und der Sowjetunion unterstützte (Rauchensteiner 1987, 342, 354), so führten auch diese Flüchtlingsbewegungen, in Gegensatz zur zeitgenössischen nationalen und internationalen Lesart, im Nachgang zu Unmut (Rathkolb 2001).

Die Republik verband dabei sicherheits- und handelspolitische Interessen – sehr zum Missfallen etwa der Administration des amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan (Stichwort „Technologietransfer" in Richtung Polen). Bedeutsamer für die pragmatische, realistische Anlage der Außenpolitik war jedoch das Bewusstsein, als Kleinstaat (a) von Allianzen mit anderen Kleinstaaten und (b) generell einer internationalen Strukturiertheit der Verhältnisse überproportional zu profitieren (Kreisky 1973). Darunter verstand man das Streben nach Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet ebenso wie auf infrastruktureller Ebene mit dem Ziel einer Entmilitarisierung; kräftig fiel das Engagement in den Diensten einer gemeinsamen Verabschiedung der KSZE-Schlussakte (1975) aus.[4] Ähnlich bekundete Ernst Sucharipa, Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre zunächst Leiter der Ost-Abteilung und anschließend der Politischen Sektion im Außenministerium, die Interessenlage unter gewandelten Vorzeichen, zumal „unsere Mitbetroffenheit durch die sicherheitspolitischen Entwicklungen in der Region weit größer ist, als die österreichischen Möglichkeiten, diese Vorgänge allein und auf sich selbst gestellt zu beeinflussen. Nur gemeinsam mit den westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten kann eine neuerliche (wirtschaftliche und gesellschaftliche) Ost-West-Teilung Europas verhindert werden" (Sucharipa 1991, 138).

Mitte der 1980er-Jahre kam es zu einer Renaissance von Mitteleuropa-Konzepten (u. a. Konrád 1986). Damit schien eine Interessengemeinschaft greifbar, die der Ost-West-Verständigung in hohem Maße dienlich sein sollte: ein grundsätzlich von Gleichberechtigten bzw. gleichermaßen auf äußere Kooperation Angewiesenen betriebener, zukunftsweisender Austausch und Zusammenarbeit (Busek und Brix 1986, 173). Folgerichtig wurden die Anrainerstaaten und der Donauraum insgesamt zu einem

[3] Eine kleiner dimensionierte Flüchtlingswelle löste die Zerschlagung der Demokratiebewegung Solidarność durch Verhängung des Kriegsrechts in Polen (1983–1983) aus.

[4] Zum Österreich-Beitrag zu Entstehung und Funktionieren von KSZE und OSZE siehe den Beitrag von Wolfgang Zellner in diesem Handbuch.

Schwerpunkt der Auslandskulturpolitik der Zweiten Republik (Kampits 1990, 65–66). Diese Initiativen wurden von der dynamischen realpolitischen Entwicklung in der Region Ende der 1980er-Jahre ein- und überholt. In Summe hatte die „Ostpolitik“ der Bundesregierungen am Vorabend des Niedergangs der realsozialistischen Diktaturen in Mittelosteuropa ein beträchtliches politisches Kapital angehäuft.[5] ÖVP-Obmann und Außenminister Alois Mock spielte eine prominente Rolle im Rahmen der Grenzöffnungspolitik (Wohnout 2009). Gemeinsam mit seinen Nachfolgern und nachfolgenden Kabinetten nahm Österreich im westeuropäischen Verbund immer wieder Maximalpositionen staatlicher Anerkennungen (Stichwort Westbalkan) und später im Vorantreiben der Beitrittsperspektive ein.

2.2 Fürsprache statt Führungsrolle im Vorfeld des EU-Beitritts

Die Demokratisierungseuphorie in Osteuropa wich rasch den Niederungen der Ebene. Die Herausforderungen waren in der Tat gewaltig: Hier war, in begrenztem Zeitraum, vielerorts nicht weniger zu leisten als ein Lernen von Demokratie, eine Anpassung an das kapitalistische Wirtschaftssystem, der Aufbau einer modernen, leistungsfähigen Bürokratie sowie in einigen Fällen zusätzlich der wechselseitige Umgang in einer neuen Nation und einem neuen Staatswesen. Dieses „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Claus Offe) war in den Staaten Mittelosteuropas vergleichsweise schwach ausgeprägt, trotz verschiedener Routen in den Postsozialismus (Kitschelt et al. 1999). Dennoch kam es wie in Osteuropa und im postsowjetischen Raum insgesamt zu deutlichen, teils eklatanten (wie in Polen) BIP-Verlusten. Höchst instabile Parteiensysteme zogen ähnlich instabile Regierungen nach sich. Bald schon kam es vereinzelt zu ernsten demokratiepolitischen Rückschritten, in besorgniserregendem Maße etwa in der Meciar-Slowakei ab Mitte der 1990er-Jahre (das heißt beinahe ab der Geburtsstunde dieser jungen Republik).

Für Österreich bot die „dritte Demokratisierungswelle“ (Huntington 1991) in der Tat eine Möglichkeit, vom Rande des freien Europas in seine Mitte zurückzukehren. Die epochemachenden Ereignisse der Jahre 1989 bis 1991 transformierten die Außenpolitik gegenüber den östlichen und südöstlichen Nachbarn, am Westbalkan überlagert von den (post-)jugoslawischen Zerfallskriegen (u. a. Brix 2019, 691). Die Chancen, die sich durch das „annus mirabilis“ 1989 eröffneten, wurden von vielen Beobachter*innen und Akteur*innen als beispiellos erachtet (so z. B. Khol 1990). Diese breit geteilte Wahrnehmung führte zu einer Neuausrichtung der Außenpolitik auf den traditionellen „Hinterhof“ am westlichen Balkan und im Donauraum allgemein und den aus dem Zerfall der Doppelmonarchie heraus entstandenen Staaten speziell hin.

[5] Zur Rolle und zur Anwendung historischer Wissensbestände in der Diplomatie siehe Kreisky (1981, 579).

Freilich kam dort keine Donaumonarchie-Nostalgie auf (Stefan Lehne; zit. nach Clesse und Hirsch 1999, 256). Die von Österreich angestoßene „Interessengemeinschaft zentraleuropäischer Staaten" (seine Nachbarländer inkl. Polens) mit der Stoßrichtung eines Anstoßens von Zusammenarbeit auf den Gebieten Kultur, Technik und Naturwissenschaften entfaltete wie ähnliche regionale Initiativen keine nachhaltige Wirkung. Sie dehnte sich, maßgeblich von Vizekanzler und ÖVP-Obmann Erhard Busek unterstützt, bis Mitte der 1990er-Jahre auf beinahe ganz Osteuropa und den europäischen postsowjetischen Raum aus – ein Ausweichen in die Breite. 2018 erfolgte gar der Austritt Österreichs. In Summe blieben sämtliche Versuche der Etablierung von Formaten unter österreichischer Schirmherrschaft in jeder Phase deutlich hinter der Dichte der unter dem „V4"-Dach gepflegten Beziehungen zurück (Müller 2016). Das gilt unter anderem für das „Salzburg Forum" („V4" zuzüglich Sloweniens) sowie die "Central European Defense Cooperation" („V4" ergänzt um Slowenien und Kroatien).

Dennoch waren die ersten Jahre von einem prinzipiellen Interessengleichklang geprägt: Die Leistungsbilanzüberschüsse Österreichs weiteten sich deutlich aus (Breuss 1998). Das Land beteiligte sich in überproportionaler Weise an der wirtschaftlichen Hilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für Osteuropa (Nowotny 1996), während es zu einem lauten Fürsprecher der Heranführung der neuen Demokratien an die bestehenden Institutionen der Integration in der westlichen Hemisphäre (v. a. Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), Europäische Gemeinschaft (EG)) wurde. An den zur Wendezeit gesäten Erwartungen scheiterte man in der Folgezeit jedoch: Zwar gelang die Einleitung der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Mehrzahl der jungen Demokratien nicht ganz zufällig während der EU-Präsidentschaft Österreichs im zweiten Halbjahr 1998, wenngleich sich diese selbst nicht durch auf Mittelosteuropa ausgerichtete Zielsetzungen oder Prioritäten auszeichnete (Schüssel 1998). Weiterführende Kreativität oder Elan im Rahmen des Beitrittsprozesses entfaltete die Republik kaum mehr. Insgesamt kam es ab den späten 1990er-Jahren zu einer Vernachlässigung außenpolitischer Zusammenarbeit: Nun überwog deutlich die wirtschaftliche Dimension, die sogenannte „Ostfantasie" (Kiss et al. 2003, 63). Die wirtschaftliche Verflechtung ist enorm und übt zwangsläufig Einfluss auf die Art und Weise der politischen Begegnung aus (siehe Abschn. 2.3, 3.3).

Was blieb? Umsetzung fanden vielfältige bilaterale Formate, kulturpolitische Initiativen und ein engmaschiger Wissenschaftsaustausch, etwa das – Mitte der 2010er-Jahr ausgelaufene – MOEL-Programm der Österreichischen Forschungsgemeinschaft (ÖFG), die bilateralen Programme unter dem Schirm der Österreichischen Austauschdienst-Gesellschaft (oead) bzw. des Fonds zur Förderung wissenschaftlicher Forschung (FWF) oder Schwerpunkte, die im Rahmen der Aktivitäten des Instituts für die Wissenschaft vom Menschen (IWM) gesetzt wurden. Zwei einer Handvoll Auslandsschulen weltweit betreibt die Republik Österreich zudem in der Region: in den Hauptstädten Prag und Budapest. Breitere Kreise zog die „Donauraumstrategie": Sie wurde später (2011) auf EU-Ebene implementiert und fungiert als Bindeglied zwischen Kohäsions- und Nachbarschaftspolitik (Eichtinger 2012) – freilich ohne eigenständige Dotierung,

wie Kritiker*innen bemängelten. Das alles entspricht einer breit aufgestellten, intensiv geführten Nachbarschaftspolitik (Ferrero-Waldner 2000).

2.3 Übergang zu einem Nicht-Verhältnis

In Summe wirkte sich die zaudernde und widersprüchliche Haltung der Bundesregierungen in den frühen 2000er-Jahren nachhaltig negativ auf die Wahrnehmung Österreichs als natürlicher Verbündeter auf dem Weg zur ersehnten EU-Mitgliedschaft aus. Obwohl es aus kulturellen, innen- und sicherheitspolitischen sowie wirtschaftlichen Gründen zu keiner umfassenden Blockbildung der Neu-Mitglieder kam, mangelte es zugleich an einem effektiven Hebel für eine österreichische Scharnierfunktion im Nachgang zum erfolgten EU-Beitritt. Unterschätzt wurde – unabhängig von den Folgewirkungen politischer Tageslosungen – auch die Bedeutung von nationaler Souveränität und Identität in diesen oft neugebildeten oder wenigstens neugezogenen Ländern, zusätzlich akzentuiert durch den – damals bevorstehenden – Beitritt als Kleinstaaten in ein supranationales politisch-rechtliches Gebilde (so zum Beispiel die Regierungs- bzw. Staatschefs von Tschechien und Ungarn; zu Ungarn siehe Medgyessy 2004).

Die Mitgliedschaft der Staaten Mitteleuropas in der EU verfestigte Tendenzen einer Normalisierung der Beziehungen: Die regionalen Formate der Zusammenarbeit dünnten sich weiter aus, die „Donauraumstrategie" bekam ein offizielles Mäntelchen verpasst; im EU-Geflecht firmiert sie als „Makroregion", leidet aber an einer eigenständigen Dotierung (kritisch zur fehlenden Finanzierung dieses „Sehnsuchtsraumes" Brocza 2015). Auffällig gestaltete sich allenfalls die Vergabe der Portfolios in der Kommission: Dem „österreichischen" Kommissar Johannes Hahn oblag zunächst die Regionalpolitik (Barroso II, 2010–2014), im Anschluss die Agenda Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik (Juncker, 2014–2019).

Die Abstimmungsmuster in den Europäischen Räten, dort, wo „harte" Politik gemacht wird, deuten weder auf eine natürliche Allianzbildung noch eine lose Abstimmung unter Einbeziehung Österreichs hin. Wie Abb. 1 verdeutlicht, charakterisiert eine solche das Verhalten der V4 in doch auffälliger Weise[6], ähnlich der Allianz der nordischen Länder, wohingegen die Österreich auch im Rest der Union keine systematischen Bündnisse pflegt (siehe auch Luif 2015 und 2016, 93–94; Kaeding und Selck 2005).[7] Eine nachhaltige Stärkung der Bündnisfähigkeit war weder angestrebt noch beiläufig erreicht worden. Die Ratspräsidentschaft im Jahr 2018 bewegte sich im üblichen Rahmen eines

[6] Polen als mit Abstand größtes Land der Region wird entsprechend häufig von potenziellen Partnern in Westeuropa kontaktiert.

[7] Davor war es streckenweise zu einer engeren Anlehnung an die BRD unter den SPÖ-geführten Großen Koalitionen ab 2007 gekommen. Ein ähnliches Muster findet sich in der europapolitischen Orientierung etwa der Tschechischen Republik (Janning 2018).

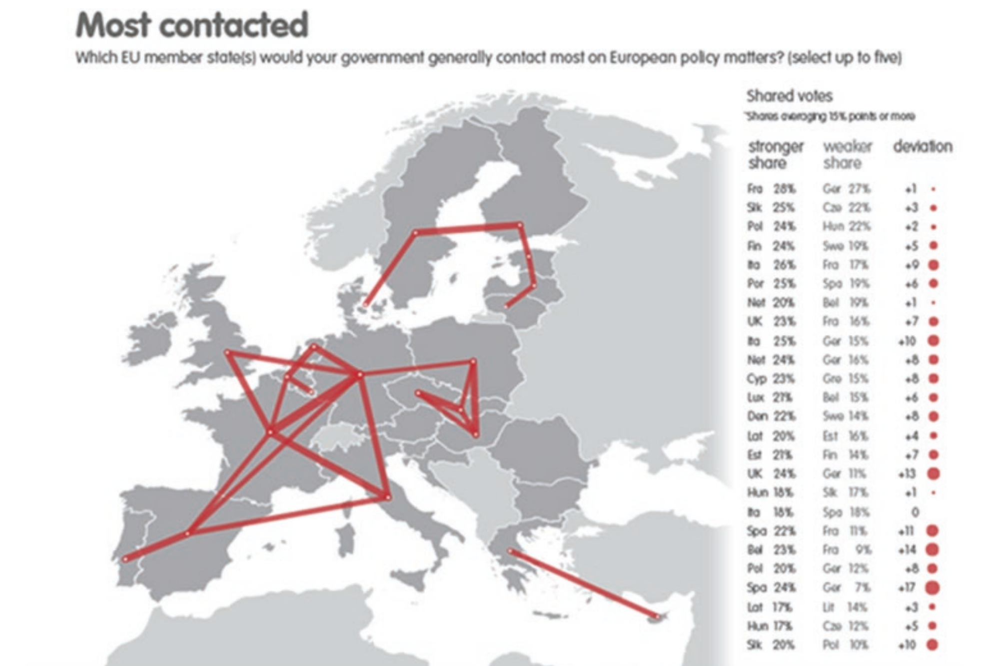


Abb. 1 Muster bilateraler Kontaktpflege der Regierungen von EU-Staaten in EU-Angelegenheiten. (Quelle: ECFR 2020)

Auftretens als „ehrlicher Makler“ geteilter und gesamter Interessen in der Union – sie kam ohne Akzentsetzungen in Richtung Mittelosteuropa aus (BMEIA 2018). Die Länder Mittelosteuropas ihrerseits traten zwar dem Schengenraum bei (Ende der regulären Grenzkontrollen im Dezember 2007), Teil der Eurozone wurde aber einzig die Slowakei.

Mit Blick auf die demokratiepolitischen Verwerfungen in Polen und Ungarn üben österreichische Regierungsvertreter*innen fortgesetzt Kritik, mahnen zugleich aber Zurückhaltung ein und agieren durchgängig im „Windschatten“ der EU-Kommission als „Hüterin der Verträge“ bzw. vehementer fordernder Mehrheiten im Europäischen Parlament, so etwa in der Frage einer Knüpfung der Freigabe von Hilfsgeldern (Corona, Strukturentwicklung) an die Erfüllung rechtsstaatliche Kriterien im Rahmen einer auf Defizite in Polen und Ungarn abzielenden Diskussion (ORF 2020; APA 2018).[8]

[8] Ähnlich verhielt sich die Kanzlerpartei ÖVP in der Frage des Ausschlusses des ungarischen Gegenstücks FIDESZ aus der EVP.

3 Bestimmende Faktoren der Außenpolitik

3.1 Regierungszusammensetzung

Die Außenpolitik der Zweiten Republik wird seit ihren Anfängen von den beiden staatstragenden Parteien ÖVP und SPÖ geprägt. Überwiegend wurde diese im Rahmen Großer Koalition ausgeübt, wobei im Regelfall Kanzler*in und Außenminister*in von derselben Partei gestellt wurden. Hingegen bezogen die direkt legitimierten Bundespräsidenten die Sphäre der Außenbeziehungen in ihren „Rollenverzicht" mit ein und vermieden Initiativen, die Reibungen mit den Vorstellungen der Bundesregierung zur Folge gehabt hätten. Dieser Grundzug blieb vom Verlauf der Waldheim-Affäre unberührt und mündete der einmalige Konflikt zwischen dem „aktiven" Amtsinhaber Thomas Klestil (ÖVP) und der Regierung Franz Vranitzkys (SPÖ) mit den „schwarzen" Außenministern Mock bzw. Schüssel (ÖVP) in einer Verfestigung des Regierungsvorrangs (Wineroither 2007).[9]

Zwischen ÖVP und SPÖ bestand zu fast allen Zeiten und auch mit Blick auf den Umgang mit den realsozialistischen Diktaturen Mittelosteuropas weitgehender Konsens. Eine zeitweise Ausnahme bildete nicht zufällig die Amtszeit des SPÖ-Politikers Kreisky in von ÖVP-Kanzlern geführten Kabinetten (Vorwurf der „Äquidistanz" im West-Ost-Systemwettbewerb). Helmut Kramers Periodisierung der Außenpolitik (Kramer 2006) spiegelt diese Verhaftung deutlich wider, zumal sie ohne eine Orientierung an Regierungswenden auskommt: Für ihn währte die „Integrations- und Emanzipationsphase der österreichischen Außenpolitik" von 1955 bis 1968/1970[10], die darauffolgende „Phase der global ausgerichteten Neutralitätspolitik" von 1968/1970 bis 1983/1984; diese machte ihrerseits einer „Phase der realistischen Außen- und Neutralitätspolitik" Platz. Ab 1987 (Neuauflage der Großen Koalition) forcierte insbesondere die ÖVP die Perspektiven Nachbarschaftspolitik, regionale Partnerschaft und EU-Beitritt – den eigenen wie jenen der post-sozialistischen Länder der dritten Demokratisierungswelle.[11]

1986/1987 kam es zu einer Neuauflage Großer Koalitionen. Ironischer Weise diskutierte die demokratiewissenschaftliche Literatur jener Jahre Tendenzen einer „Entaustrifizierung" des politischen Systems in Österreich in den Bahnen einer „Westernisierung" (z. B. Pelinka 1995). Tatsächlich verorteten führende SPÖ-Politiker*innen, allen voran der

[9] Größere und größte Eigenständigkeit bewies der spätere Bundespräsident Rudolf Kirschläger als Botschafter in der ČSSR in den Stürmen des Prager Frühlings: Er erteilte Einreise-Visa an Fluchtwillige entgegen einer ausdrücklichen Weisung der Bundesregierung.

[10] So sprach etwa der damalige ÖVP-Kanzler Josef Klaus vor der Parlamentarischen Versammlung 1969 von einer Integration der Staaten jenseits des Eisernen Vorhangs in das „gemeinsame Haus Europa" (zitiert nach Schwimmer 2008, 64).

[11] SPÖ-Vertreter*innen nahmen eine vorsichtigere Position ein und verwahrten sich gegen ein als vorschnell und einseitig empfundenes Orientieren an (Mittel-)Osteuropa angesichts auch des noch nicht erfolgten eigenen Beitritts zur damaligen Europäischen Gemeinschaft.

damalige Bundeskanzler Vranitzky, das Land in Westeuropa, betonten die Notwendigkeit einer Rollenfindung in diesem Rahmen und erhoben Bedenken gegen eine als einseitig empfundene Orientierung an einer Führungsrolle in Mitteleuropa und Bindeglied-Funktion zwischen Ost und West (vgl. Brait 2014).

Das Außenministerium selbst beschreibt eine Domäne der ÖVP – ein Schlüsselministerium, das regelmäßig vom Bundesparteiobmann und Vizekanzler geleitet wird. Innerkoalitionäre Konflikte verursachten in erster Linie Versuche der Vermengung von Außen-, Europa- und Innenpolitik aus der FPÖ als Koalitionspartner in den beiden Schüssel-Kabinetten ab 2000: Sie forderte vehement eine Verknüpfung der EU-Beitrittsfrage mit Zugeständnissen der östlichen Anrainerstaaten in der AKW-Frage sowie im Falle Tschechiens zusätzlich der Aufhebung der *Beneš*-Dekrete (Höll 2002, 385). Sie leistete in diesen Fragen spätestens seit der Wahlniederlage 2002 jedoch rein hinhaltenden Widerstand.

Zunächst hatte sich Schwarz-Blau noch um Verbündete in der Region bemüht: Die Initiative zu einer „Regionalen Partnerschaft", die 2001 von der Bundesregierung ausging, ist im Lichte der „Sanktionen" der EU-14 im Zuge der Bildung des schwarzblauen Kabinetts Schüssel I zu sehen (Luif 2012). Hierbei bremste insbesondere Tschechien Ambitionen, die in Richtung einer der Visegrád-Gruppe ähnlichen Plattform für Gespräche, Koordination und Initiativen abzielten. In Slowenien wiederum wurden die Bemühungen unter anderem des seinerzeitigen Außenministers Mock (ÖVP) im Zuge der Gründung Sloweniens als unabhängiger Staat gesehen und gewürdigt, doch führte die Regierungsbeteiligung der FPÖ und insbesondere die „Altlast" (und Bringschuld) „Ortstafelcausa" in Kärnten zu Verwerfungen: Der langjährige FPÖ-Obmann und Landeshauptmann Jörg Haider konterkarierte jedwede Lösung und damit ein Nachkommen dieses aus den Bestimmungen erwachsenden wichtigen Punktes im Rahmen der Aufgaben des Schutzes der in Kärnten ansässigen autochthonen slowenischen Minderheit (Kucan 2001; Stranzl 2006).[12] Auf Ebene der Bürger*innen zeigte sich die Bevölkerung in der Slowakei und Ungarn einem solchen Format gegenüber aufgeschlossen, während jene in Slowenien gespalten war und die tschechische sich durch weitverbreitetes Desinteresse auszeichnete (Kiss et al. 2003, 69). Die „Regionale Partnerschaft" wurde im Jahr 2011 „abgewickelt". So wirkt diese jüngere, im Kontext der „Sanktionen" geborene ungarisch-österreichische Allianz allein im Persönlichen bis zum heutigen Tag fort: Der „glühende" Europäer Wolfgang Schüssel (ÖVP; 2000 bis 2007 Bundeskanzler) zeigt sich mit dem in West- und Nordeuropa isolierten, durch Anti-

[12] In der heiklen Frage der Ziehung territorialer Grenzen in der Bucht von Piran, die das Verhältnis von Slowenien und Kroatien belastet, ist Österreich sehr darum bemüht, bei keiner der involvierten Parteien anzuecken. Eher zurückhaltend agiert man auch im Rahmen der Unterstützung für die deutschsprachige Minderheit in dem Nachbarland (Siehe etwa Kleine Zeitung 2020).

EU-Rhetorik auffallenden Ministerpräsident Viktor Orbán (1998 bis 2002 sowie seit 2010) solidarisch verbunden.

Noch einmal anders war die Haltung der FPÖ während der erneuten Regierungsbeteiligung 2017 bis 2019: Im Kabinett Kurz I waren die Freiheitlichen immerhin mit der zwar parteilosen, doch von ihr nominieren Außenministerin Karin Kneissl vertreten. Unter Parteiobmann – und Vizekanzler – Strache (FPÖ) hatte sie sich auf internationalem Parkett zusehends nach paktfähigen Verbündeten in Mittelosteuropa umgesehen. So pflegten die Freiheitlichen trotz vielfacher Interessengegensätze (siehe etwa die Indexierung der Familienbeihilfe) ein ausgezeichnetes Verhältnis zur Orbán-Regierung (ORF 2018).

Der Koalitionspartner, die Kanzlerpartei ÖVP, lange Zeit die am entschiedensten pro-europäische Partei im österreichischen Parteiensystem, zeigte sich nunmehr betont „emotionslos" und offen für anti-institutionelle (EU-)Rhetorik. In der allerorts heiklen Migrationsfrage beschwor und betrat Kanzler Sebastian Kurz (ÖVP) bi- und multilaterale Verhandlungswege (vgl. Schließung der Balkanroute) und räumte diesen Vorrang ein vor einem supranationalen Zugang wie ihn die deutsche Kanzlerin Angela Merkel angestrebt hatte; zugleich eine den Geschmack der mittelosteuropäischen Partner treffende Vorgehensweise: „Die Versuche, Solidarität einzelner Mitgliedsstaaten zu erzwingen und andernfalls mit Strafen zu drohen, sind zum Scheitern verurteilt. Sie lassen die Fliehkräfte in der EU nur noch größer werden. Das hat das Referendum zu den Flüchtlingsquoten in Ungarn klar gezeigt" (Kurz 2017, 259).[13] Anstelle des Einforderns von Solidarität oder Vertragstreue rückte das Einräumen eines Vetorechts – eine Aushebelung zentraler Inhalte des Lissaboner Vertrages.

Wie hält man es mit Demokratie bzw. Rechtsstaatlichkeit? Die schwammige österreichische Positionierung bzw. Rhetorik verdankt sich der Dominanz der ÖVP in der Außenpolitik bzw. einer strukturellen Rechtsmehrheit von ÖVP und FPÖ im Parteiensystem: SPÖ, Grüne und Liberale schlagen wesentlich härtere Töne an. Das gilt für autoritär wahrgenommene Tendenzen in Ungarn ebenso wie für Polen, zuletzt etwa im Konflikt um den Spruch des Verfassungsgerichts in Warschau, das den Vorrang des EU-Gemeinschaftsrechts prinzipiell infrage stellt. Eine Änderung in dieser Frage wurde auch im Zuge der ÖVP-internen Regierungsrochade (Ausscheiden von Kanzler Sebastian Kurz) im Herbst 2021 nicht angedacht: Neuer (Kurzzeit-) Regierungschef wurde Alexander Schallenberg, vormals Außenminister; sein Nachfolger im Ressort, Michael Linhart (ÖVP), legte bei Amtsantritt gar nahe, man solle die Regierungen (Mittel-)Osteuropas nicht nach westeuropäischen (sic!) Standards beurteilen (Manuela Honsig-Erlenburg 2021).

[13] Kurz` sozialdemokratische Amtsvorgänger Werner Faymann und Christian Kern (jeweils SPÖ) hatten demgegenüber in der internationalen Finanzkrise (ab 2008/2009) bzw. Migrationskrise (2015–2016) eine Anlehnung an die BRD unter Kanzlerin Angela Merkel praktiziert (Kurier 2012; Leitner und Peternel 2015).

3.2 Entwicklungen in den Staaten Mittelosteuropas

Festlegungen und erst recht Tageslosungen in der österreichischen Außenpolitik finden seit Mitte der 1990er-Jahre im Rahmen eines dynamisierten Parteienwettbewerbs – und sie ergeben sich seit der „Wende" 1989/1990 in Wechselwirkung mit der Außenpolitik von Regierungen höchst unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung in der Region statt. Insgesamt dominieren aber seit der Wendezeit bürgerlich-konservative Regierungen. Am deutlichsten betrifft dies in einer langfristigen Übersicht Polen und Ungarn. Beide Länder gelten unter ihren amtierenden nationalkonservativen Alleinregierungen (Prawo i Sprawiedliwość, PiS seit 2015, Fidesz seit 2010) als demokratiepolitische Sorgenkinder (Finke 2021).[14] Eine ähnliche Demokratieebbe hatte in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre bereits in der Slowakei (Meciar-Ära) und in Kroatien (ausgehende Tudjman-Ära) geherrscht. Sowohl die Verfasstheit fortwährender innerer Polarisierung als auch die internationale parteipolitische Ausrichtung in Polen und Ungarn unterscheidet sich somit gegenwärtig Jahren grundlegend von der österreichischen Praxis einer – immer noch – überwiegenden Konsensorientierung (Wineroither 2020): SPÖ und ÖVP repräsentieren seit den 1960er-Jahren zu den aktivsten Proponenten einer internationalen Zusammenarbeit und formaler Zusammenschlüsse der Vertreter*innen ihrer jeweiligen Parteienfamilie (siehe etwa Khol 1995). Eine Mitgliedschaft in den korrespondierenden Fraktionen im Europaparlament (SPE bzw. EVP) stand zu keinem Zeitpunkt zur Disposition.

Hingegen stützte sich eine Absatzbewegung rechtskonservativer Parteien auf europäischer Ebene gerade auch auf Vertreter*innen in der Region: Die Prawo i Sprawiedliwość zählte neben der tschechischen Občanská demokratická strana (ODS) und den britischen Tories zu den zentralen Gründungsmitgliedern einer Fraktion, die sich nunmehr „Europäische Konservative und Reformer" (EKR) nennt. Diese dient mittlerweile als Sammelbecken EU-skeptischer oder integrationsfeindlicher Parteien (Heinisch und Schlipphak 2014; Dialer et al. 2015, 136 ff.). Ungarns Premier liebäugelt seit dem Ausscheiden des Fidesz aus der Europäische Volkspartei (EVP) im März 2021 öffentlich mit einem Wechsel dorthin. Sie war damit einem drohenden Ausschluss begegnet für den sich insbesondere Schwesterparteien in Westeuropa und Skandinavien (und die liberalkonservative Bürgerplattform Polens) stark gemacht hatten. Die ÖVP wurde in diesem Kontext eher als Bremserin eingestuft (Lang und von Ondarza 2021). Ähnliches gilt für den nächsten Kandidaten eines Wechsels nach rechtsaußen, die Slovenska demokratska stranka (SDS) des slowenischen Ministerpräsidenten Janez Janša, einem engen Verbündeten des ungarischen Amtskollegen.

Trotz aller parteiensystemischer Dynamik und ungeachtet demokratiepolitischer Konjunkturen bildete sich früh nach der Wendezeit eine Konstante des regionalen Interessenabgleichs aus. Die Staaten Mittelosteuropas gingen daran, ihr Binnenverhältnis zu

[14] Siehe auch die Länderberichte im Rahmen des Bertelsmann Transformation Index unter https://bti-project.org/de?&cb=00000.

ordnen: Auf ungarische Initiative hin wurde schon 1991 das Format der „V4" gegründet (wobei erst die friedliche Teilung der Tschechoslowakei 1993 aus einem Dreier- ein Viererformat machte). Dies war nicht zuletzt aufgrund der ethnischen Spannungslinien in der Region ein wichtiger Vorstoß; eine Eskalation wie jene auf dem Westbalkan blieb aus. Hingegen wurde eine Institutionalisierung der V4 von den Beteiligten nicht angestrebt – ein früher Ausdruck der besonderen Wertigkeit (wiedererlangter) nationaler Souveränität und nicht zuletzt eine Absage an eine Führungsrolle Österreichs (oder Deutschlands)!

Nach innen verfolgten die „V4" einen recht pragmatischen Kurs, doch galt weiterhin: weder Reichweite noch Tiefe der gemeinsamen Bemühungen sollten überschätzt werden. Interessenkonflikte bis hin zu persönlichen Idiosynkrasien hatten in der Vergangenheit wiederholt zur Aufsplittung in ein 2plus2 oder 3plus1-Format geführt, wenngleich man jeweils eher zügig zum Voll-Format zurückfinden sollte: So sind die Beziehungen zwischen Polen und Ungarn traditionell freundlich, jene zwischen Ungarn und der Slowakei bestenfalls solide und beständig bedroht sich zu verschlechtern (siehe die erheblichen ethnopolitischen Anstrengungen der gegenwärtigen Regierung in der Slowakei auf dem Gebiet der Kultur- und Sportförderung sowie im Staatsbürgerschaftsrecht).

Nicht unerwähnt bleiben soll eine grobe Divergenz im Umgang mit autoritären Playern auf der Weltbühne, die auch auf eine gering ausgeprägte Kompatibilität mit außenpolitischen Zielen Österreichs und den hierzulande maßgeblichen europapolitischen Zugängen verweist: der Türkei, China und vor allem Russland (Dangerfield 2009). Doch auch innerhalb der EU wird Österreich nicht als schwergewichtiger Partner wahrgenommen. Eine Umfrage unter außenpolitischen Stakeholdern in den „V4" fasste dieses Beziehungsgeflecht in konkrete Zahlen: Das Verhältnis zu Österreich wird als sehr freundlich wahrgenommen, und zwar relativ uniform über die Länder der Region hinweg. Gleichzeitig liegt der Anteil jener, die in Österreich einen der fünf maßgeblichsten Partner in der Außenpolitik des Landes sehen, deutlich unter dem französischen Wert, immerhin aber leicht über jenem für Russland oder dem Vereinigten Königreich. Nur in dem nicht angrenzenden und wesentlich größeren Polen sehen die Verantwortlichen keine Notwendigkeit für eine Intensivierung der Beziehungen unter strategischen Gesichtspunkten (Janebová und Végh 2019, 16–17).

3.3 Wirtschaftliche Verflechtung

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht sehen die politischen Akteur*innen in der Region Wohlstandsgewinne mit Verteilungskonflikten verflochten: Die Sphären des Wirtschaftlichen und Politischen sind eng verquickt. Die österreichische Außenpolitik musste bereits früh dem Umstand Rechnung tragen, dass die Länder Mitteleuropas und die dortigen Unternehmen zunehmend in Konkurrenz im Wettbewerb um Marktanteile in der Region traten (für Ungarn siehe etwa Lengyel 2006, 49). Die Bedeutung

dieses Verbundes an Märkten ist nicht zu unterschätzen: Das Handelsvolumen mit den Visegrád-Staaten allein entspricht seit einigen Jahren ungefähr zwei Drittel des gesamten überseeischen – das heißt: außereuropäischen – Handelsvolumens. Es liegt knapp unter jenem mit Asien und entspricht dem Doppelten des Austausches mit Nordamerika: Österreichische Unternehmen zählen zu den Hauptinvestoren in der Region.

Die „Osterweiterung" hielt ein ausgeprägtes Kosten-Nutzen-Profil bei scharfer regionaler Differenzierung innerhalb Österreichs bereit (Kramer 1998). Auf österreichischer Seite verteilen sich die Integrationsprofite keineswegs gleichmäßig über das Land (Breuss 2014). Das schafft Raum für Konflikte innerhalb des föderalistischen Staatsgebildes. Im Ländervergleich wiederum ist wirtschaftlich gesehen vom asymmetrischsten Nachbarschaftsverhältnis innerhalb der EU zu sprechen: Das Wirtschaftsgefälle zwischen Österreich einerseits und der Slowakei und Ungarn andererseits ist weiterhin – trotz Konvergenz – beträchtlich bis eklatant.[15]

Die – ohnehin bereits verzögerte – Öffnung des Arbeitsmarktes in Österreich wiederum befördert direkte Lohnkonkurrenz in etlichen Branchen. Am Vorabend des Ausbruchs der Corona-Pandemie lagen die überwiegend aus Mittelost- und Osteuropa erfolgten Entsendungen bei 211.500.[16] Über 323.000 Menschen aus den „neuen" Mitgliedsländern gingen zehn Jahre nach Auslaufen einer – nur von Deutschland und Österreich ausgeschöpften – Übergangszeit einer Beschäftigung in Österreich nach (Die Presse 2021). 2021 lebten 91.000 Ungar*innen, 45.000 Slowak*innen, aber nur 14.000 Tschech*innen auf Bundesgebiet (Statistik Austria 2021). Als indirekte politische Reaktion beschloss die schwarz-blaue Bundesregierung (Kabinett Kurz I) eine umstrittene Familienbeihilfen-Indexierung, welche ganz überwiegend Familien von Arbeitnehmer*innen aus Ländern Mittelosteuropas trifft und ein EU-Vertragsverletzungsverfahren nach sich zog. Das Engagement von Firmen in Mittelost- und Osteuropa endete wiederholt in politischen Verstrickungen, sei es auf dem Wege von Korruption und allgemeiner Misswirtschaft (HAAG) oder politisch motivierten Eingriffen (z. B. branchenspezifische Sonderbesteuerung und staatliche Eingriffe bei FOREX-Krediten). Und auch die „Leuchtturmprojekte" in der Klimapolitik, die im Regierungsprogramm der schwarz-grünen Koalition zu finden sind (Kabinett Kurz II), weisen auf Interessengegensätze hin, die auf nationaler *und* europäischer Ebene angesiedelt sind: der Umgang mit Kernenergie und die verbindliche Einsparung von CO2-Emissionen (siehe die polnische Kohleindustrie) (BMEIA 2020).

[15] Vgl. https://wko.at/statistik/eu/europa-BIPjeEinwohner.pdf.

[16] Fehlende bilaterale Abstimmung führte in der Pandemie-Hochphase zu einer Beeinträchtigung der Interessen von Grenzpendler*innen, wohingegen eine solche enge Abstimmung in Fragen des Grenzschutzes mittlerweile an der Tagesordnung steht und einen Assistenzeinsatz österreichischer Grenzpolizist*innen auf ungarischem Territorium im Herbst 2021 einschließt.

3.4 Internationales Umfeld und supranationale Einbettung

Sowohl die aufoktroyierte, bald ins Konstruktive gewendete Neutralität im Ost-West-Konflikt als auch die geografische Lage und das Donaumonarchie-Erbe richteten die Außenpolitik auf ein Nischenangebot, auf Vermittlerrollen und Brückenbauer-Funktionen hin aus, praktisch ebenso wie symbolisch. Eine aktive Neutralitätspolitik schuf Spielräume und Identität. Österreich wurde von oppositionellen Gruppen hinter dem Eisernen Vorhang eine wesentliche Vermittlerrolle zugeschrieben (Schwimmer 2008, 71) und kam dieser zur Wendezeit und am Westbalkan im Zuge der jugoslawischen Zerfallskriege in Fragen internationaler Anerkennung (staatliche Souveränität, Aufnahme in den Europarat) auch nach.

Im Anschluss kam es in zunehmendem Maße auf internationaler Ebene zu einer Emanzipation der Staaten Mittelosteuropas; eine Entwicklung, die selbst ohne eigenes Zutun den österreichischen Anspruch einer besonderen Mittlerrolle ins Leere laufen lassen musste. Gemeinsame politische Schnittmengen erwiesen sich als rar gesät.

In Fragen der Zukunft europäischer Politik nimmt die österreichische Politik traditionell eine bedeutend integrationsfreundlichere und multilateral geprägte Haltung ein; auch wenn dies führende (Außen-)Politiker*innen des Landes gerne in Abrede stellen, so besteht ein ausgeprägtes Werte-Cliff in dieser – und anderer Hinsicht – zwischen den Gesellschaften West- und Osteuropas (WVS 2020).[17] Einig sind sich die Staaten Mittelosteuropas bzw. deren Regierungen in einer häufig skeptischen Haltung gegenüber weiteren Integrationsschritten auf EU-Ebene[18]; einer von Distanz und Pragmatismus geprägten Haltung, die sich mit der Einstellung der Mehrheiten dieser Gesellschaften deckt (Janebová und Végh 2019, 27). Die Wahrung gesellschaftlicher bzw. ethnischer Homogenität zählt für viele Regierungen zum „Goldstandard" des Regierungshandelns: Das mit einer qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat verabschiedete „relocation program" beispielsweise wurde in der Region nie bzw. nie vollständig umgesetzt.

Dieser Abstand hat sich im Verlauf der 2010er-Jahre mit einem Schub ab 2017 (Kabinette Kurz I/II) verringert: Die betont EU-kritische FPÖ gelangte (erneut) in die Regierung. Ihr damaliger Parteiobmann und Vizekanzler, Heinz-Christian Strache (FPÖ), äußerte öffentlich mehrmals Gedanken über einen möglichen Beitritt Österreichs zur Gruppe der „V4"; wobei es auch blieb. Der Kanzler selbst nahm zwar an einem Gipfel der „V4" teil, verband diese mit Österreichs „Rolle als Brückenbauer zwischen Ost und West", betonte aber zugleich den Graben, der in der Frage der Nutzung von Atomkraft besteht (Vieregge 2020; Krause-Sandner 2020).[19]

---

[17] Für eine stark idealisierende Darstellung siehe etwa Schüssel (2011, 7).

[18] Dem steht Uneinigkeit auf dem Gebiet der Wettbewerbs-, Standort- und Freihandelspolitik gegenüber (Falkner und Plattner 2019).

[19] In Fragen der zivilen Nutzung von Kernenergie findet die restriktive Haltung österreichischer Regierungen kaum Unterstützung bei anderen Regierungen oder in EU-Institutionen.

Aus Sicht mittelosteuropäischer Regierungen verfolgte das Kabinett Kurz I zwar keine „Schaukelpolitik“, doch bedeutete ihr Vorgehen eine lose Abfolge von Interessengleichklang und -kollision: hart und auf einer Linie mit den eigenen Vorstellungen beim Austritt aus dem UN-Migrationspakt; wie diese vergleichsweise offen für Sonderwege beim Thema „Impfstoffbesorgung“ (z.b. „Impfallianz“ mit Israel, Idee der Verwendung russischer Impfstoffe); weitgehend ideenlos und ohne Elan in Fragen der rechtlich-institutionellen Weiterentwicklung der Union; hart und hierbei in Frontstellung (auch) zu den Interessen der „V4“ als Bestandteil der budgetären „frugal four“.[20]

Die „V4“ schieden zudem in Fragen der äußeren Verteidigungspolitik als Bündnispartner aus; es handelte sich allesamt um NATO-Mitglieder bzw. dorthin strebende Länder (Neuhold 2005), vom damaligen US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld als „Neues Europa“ der „Allianz der Willigen“ im global ausgerufenen „Kampf gegen den Terror“ zugeschlagen. Vor diesem Hintergrund zerschellten Appelle an eine gleichsam natürliche Interessenallianz der mittelgroßen Staaten Mittelosteuropas (z. B. Plassnik 2007) im Rahmen der Entscheidungsfindung in der EU an der allerorts betriebenen Realpolitik! Folgerichtig empfahlen professionelle Beobachter*innen Versuche einer (realpolitisch fundierten) Reaktivierung der Außen- und Sicherheitspolitik auf anderem Terrain und jedenfalls nicht mit Ausrichtung auf Mittel- oder „Kern“-Europa (Kramer 2006). Österreich selbst ist im Rahmen der „Partnerschaft für den Frieden“ in der Gruppe der „West European Partners WEP-5“ organisiert, eines Zusammenschlusses neutraler Kleinstaaten.[21]

Die bedeutsamen im Verbund auftretenden Werte-, Verteilungs- und Zielkonflikte wurden in ein blass-freundschaftliches Nachbarschaftsverhältnis abgeleitet.[22] Dieses wird zugleich hochgradig von der innenpolitischen Lage strukturiert, soll heißen: gleichermaßen in Österreich wie in den anderen Staaten. In Summe befördert die EU-Mitgliedschaft aller Länder in der Region eine maßvoll-distanzierte, pragmatisch gehandhabte österreichische Außenpolitik, die sich durch folgende Eckpunkte auszeichnet: 1) gedämpfte Kritik an der „inneren“ Verfasstheit anderer Staaten (Wirtschaftsinteresse!); 2) punktuelle Konflikte vor allem in supranationalen Budgetfragen; 3) ein Nicht-Verhältnis

[20] Geteilte finanzielle Interessen im EU-Förderrahmen bilden das harte Fundament der V4-Kooperation. So betont ein Kenner der Verhältnisse die Klammer eines Interessenklubs als „friends of cohesion“ (Cabada 2018, 175) im Verteilungskampf um Fördermittel vor dem Hintergrund einer sich schließenden Wohlstandslücke gegenüber den „alten“ EU-Mitgliedsstaaten – langsam gegenüber jenen im Westen und Norden, schnell gegenüber den Anrainerstaaten des Mittelmeeres.

[21] Zum öffentlich gelebten „Schein fortwährender Bündnisfreiheit“ siehe den Beitrag von Carmen Gebhard in diesem Handbuch.

[22] Damit ist keine Abwertung aktiver Nachbarschaftspolitik gemeint: Eine solche stellt eine Verlängerung des „europäischen Projekts“ auf dezentraler und teils subnationaler Ebene dar (Janczak 2017, 63). Sie kann als eine tragende Säule europäischer Integrationspolitik verstanden werden, dient sie doch ähnlichen zielen (Brunn und Schmitt-Egner 1998).

auf wesentlichen Politikfeldern als Folge nicht nur des Verblassens von Wende-Erlebnis und EU-Beitrittseuphorie sondern aufgrund divergierender Interessenlagen bzw. fehlender wechselseitiger Angewiesenheit auf Abstimmung, Zusammenarbeit und Bündnisbildung.[23]

4 Resümee und Ausblick

Dem Kleinstaat Österreich mangelt es fernab von Sentimentalitäten und kulturpolitischen Assen an handfesten Argumenten wie effizienten Methoden für ein Brückenbauer-Dasein zwischen West- und Mittelosteuropa. Die weitführenden, sehr wohl auch aus Idealismus genährten Ambitionen und der Optimismus aus der Demokratisierungsphase, die später im Umfeld der EU-Osterweiterung noch einmal aufkeimten, wichen zwar keinem Nicht-Verhältnis. Sie wurden aber schrittweise von einem realistischen Verständnis abgelöst: Das kulturell, historisch und wirtschaftlich beschaffene Naheverhältnis mündete in eine dicht gewobene Nachbarschaftspolitik ohne formale oder auch nur informelle Bündnis-Strukturen. „Realpolitische" Gegebenheiten holten die idealistische Ausnahme einer aktiven Mitteleuropapolitik ein. Man kehrte damit zum Status quo ante zurück: Emil Brix, Kenner der Verhältnisse in der Region (und im postsowjetischen Raum), gegenwärtig Direktor der Diplomatischen Akademie in Wien, sieht die „realpolitische" Grundausrichtung der Außenpolitik seit 1945 im Falle der „mit den Namen Alois Mock und Erhard Busek verbundenen (jeweils ÖVP) Versuche einer vor und nach dem Wendejahr 1989 aktiven österreichischen Mitteleuropapolitik" (Brix 2019, 690) durchbrochen.

Hier galt es seit dem früh gefundenen Zweckbündnis der „V4" kein Vakuum zu füllen! Teil der – angestrebten – Konsequenzen europäischer Aussöhnung, Einigung und Integration ist eine Schaffung neuartiger Unabhängigkeit durch komplexe (Mehrebenen-)Verwobenheit einer höheren Anzahl von Staaten: Diese Entwicklung macht das Wohl kleinerer Staaten unabhängig von dem Verhalten größerer Staaten. Sie macht zugleich, und dies ist von Relevanz für die Bestimmung der außenpolitischen Dynamik in Mittelosteuropa unter Einbeziehung Österreichs, unmittelbare Nachbarn wechselseitig ein Stück weit unabhängiger voneinander.[24]

---

[23] In manchen Bereichen rückte die Region durch den EU-Beitritt im Paket gleichsam automatisch aus dem Fokus österreichischer Initiativen: Mittelosteuropäische Staaten sind etwa nicht mehr Adressat von Aufgaben der „Austrian Development Agency" als Agentur der aus dem Außenministerium geleiteten Entwicklungszusammenarbeit. Dieser richtet sich innerhalb der Grenzen Europas auf den Westbalkan sowie in jüngeren Jahren die Konflikte in der Ukraine (Krieg im Donbass und um die Krim) und Transnistrien. Zu den im Rahmen der OSZE gesetzten Akzenten siehe den Beitrag von Wolfgang Zellner in diesem Handbuch.

[24] Hier wirkt also eine an sich positiv zu resümierende Entwicklung den österreichischen Ambitionen entgegen: "European and global consequences of a more fragmented world order with a growing number of non-state actors did not fundamentally change Austrian foreign and security priorities, which are still based on the consequences of the end of the "Iron Curtain" in

Lässt sich dieser Pragmatismus, in dem Kritiker*innen – zumindest mit Blick auf die europapolitische Dimension – Beliebigkeit und eine Innenpolitisierung der Außenpolitik erkennen (Nowotny 2016), als ultima ratio fortschreiben? In einem ebenso bilanzierenden wie evaluierenden und vorausschauenden Beitrag von Außenminister Schallenberg (ÖVP) in der „Europäischen Rundschau" findet sich kein Wort zu den heutigen oder künftigen Beziehungen zu den Staaten Mittelosteuropas (Schallenberg 2020). Ob Ausdruck von Realismus, Beliebigkeit oder Desinteresse – Österreich liegt europapolitisch gesehen an einer tektonisch heiklen Platte: Es besteht ein augenscheinliches Werte-Cliff zwischen west- und osteuropäischen Gesellschaften. Lauwarme Konflikte könnten sich bereits mittelfristig zuspitzen und eskalieren.

Immer noch eine „Gretchenfrage": Wie hält man es mit Solidarität und Demokratie? Wird der Aufstieg (mittel-)osteuropäischer Länder in eine „Nettozahlerposition" (Tschechien!) zu Verwerfungen führen, die jener der Griechenland-Krise vor einigen Jahren ähneln? Bremsen nationalkonservative Regierungen, die sich als „trojanische Pferde" gerieren, jedwede politische Weiterentwicklung der Union aus? Lässt sich das „Rechtsstaatlichkeitskriterium" zu einem effektiven Hebel ausbauen, um autoritären Tendenzen vorzubeugen? Jede dieser skizzierten Entwicklungen würde Österreich als besonders Betroffenen in hohem Maße fordern!

Weiterführende Quellen

Europäische Rundschau 1973–2020. Vierteljahreszeitschrift

Gehler, Michael. 2009. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. 2 Bände. Innsbruck: Studien-Verlag.

Gehler, Michael, Paul Luif, und Elisabeth Vyslonzil, Hrsg. 2015. *Die Dimension Mitteleuropa in der Europäischen Union. Geschichte und Gegenwart*. Hildesheim: Georg Olms.

Kramer, Helmut. 2006. „Strukturentwicklung der österreichischen Außenpolitik (1945–2005)". In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos, 807–837. Wien: Manz.

Luif, Paul. 1982. „Österreich zwischen den Blöcken. Bemerkungen zur Außenpolitik des neutralen Österreich". *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11(2): 209–220.

1989 and on becoming a member state of the EU in 1995. Both developments worked in favor of a strong position of Austria (Plassnik 2013, 56). Offen bleibt, ob die außenpolitischen Initiativen auf dem Balkan als erfolgreicher als jene auf Mittelosteuropa gerichteten resümiert werden können (Kirchengast 2012, 31). Diese „Fälle" scheinen kaum miteinander vergleichbar.

Literatur

Angerer, Thomas. 2002. „Regionalization and Globalization in Austrian Foreign Policy since 1918". In *Austria in the New Europe*, Hrsg. von Günter Bischof, Anton Pelinka, und Michael Gehler, 22–55. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

APA. 2018. „Österreich unterstützt EU im Konflikt mit polnischer Regierung". Der Standard, 20. März. https://www.derstandard.at/story/2000076488493/oesterreich-unterstuetzt-eu-im-konflikt-mit-polnischer-regierung.

Bielka, Erich, Peter Jankowitsch, und Hans Thalberg, Hrsg. 1983. *Die Ära Kreisky Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik*. Wien: Europaverlag.

BMEIA. 2018. *Programm des österreichischen Ratsvorsitzes*. https://www.eu2018.at/de/agenda-priorities/programme.html.

BMEIA. 2020. *Regierungsprogramm 2020–2024*. „Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024". https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Vertretungen/Bern/Dokumente/Regierungsuebereinkommen_Kurzfassung.pdf.

Brait, Andrea. 2014. „Österreich hat weder gegen die deutsche Wiedervereinigung agitiert, noch haben wir sie besonders begrüßt. Österreichische Reaktionen auf die Bemühungen um die deutsche Einheit". Bundeszentrale für politische Bildung, 23. September. https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/191601/oesterreich-hat-weder-gegen-die-deutsche-wiedervereinigung-agitiert-noch-haben-wir-sie-besonders-begruesst.

Breuss, Fritz. 1998. Kosten und Nutzen der EU-Osterweiterung. *Europäische Rundschau* 26(2):27–38.

Breuss, Fritz. 2014. „A prototype model of european integration. The case of Austria". WIFO working papers 465/2014. https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=47184&mime_type=application/pdf.

Brix, Emil. 2019. „Außenpolitik". In *Lebenszeugnisse österreichischer Vizekanzler im sozio-politischen Kontext*, Hrsg. von Wolfgang Mantl, 690–703. Wien: Böhlau.

Brocza, Stefan. 2015. „EU-Strategie für den Donauraum: Nur eine Totgeburt?". Die Presse, 15. Jänner. https://www.diepresse.com/4639548/eu-strategie-fur-den-donauraum-nur-eine-totgeburt.

Brunn, Gerhard, und Peter Schmitt-Egner, Hrsg. 1998. *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europe. Theorie-Empirie-Praxis*. Baden-Baden: Nomos.

Busek, Erhard, und Emil Brix. 1986. *Projekt Mitteleuropa*. Wien: Ueberreuter.

Cabada, Ladislav. 2018. The Visegrad Cooperation in the Context of Other Central European Cooperation Formats. *Politics in Central Europe* 14(2):165–179.

Clesse, Armand, und Mario Hirsch, Hrsg. 1999. *The Security of Small States*. Luxembourg: LIEIS.

Dangerfield, Martin. 2009. The Contribution of the Visegrad Group to the European Union's ‚Eastern' Policy: Rhetoric or Reality? *Europe-Asia Studies* 61(10):1735–1755.

Dialer, Doris, Andreas Maurer, und Margarethe Richter. 2015. *Handbuch zum Europäischen Parlament*. Baden-Baden: Nomos.

Die Presse. 2021. „Nach dem EU-Beitritt stürmten Osteuropäer den Arbeitsmarkt". Die Presse, 24. April. https://www.diepresse.com/5970439/nach-dem-eu-beitritt-sturmten-osteuropaer-den-arbeitsmarkt.

Eichtinger, Martin. 2012. Donauraumstrategie: Welche Rolle spielt die Kultur? *Europäische Rundschau* 40(1):23–30.

Falkner, Gerda, und Georg Plattner. 2019. „EU Policies in Times of Populist Radical Right Euroscepticism: Which Future". In *The Eurosceptic Challenge: National Implementation and Interpretation of EU Law*, Hrsg. von Clara Rauchegger and Anna Wallermann, 7–26. London: Hart.

Ferrero-Waldner, Benita. 2000. Osterweiterung der EU und österreichische Nachbarschaftspolitik. *Osteuropa* 50(9):971–978.

Finke, Björn. 2021. „Härte gegenüber Autokraten". Süddeutsche Zeitung, 15. August. https://www.sueddeutsche.de/meinung/coronahilfen-rechtsstaatlichkeit-polen-ungarn-eu-1.5383024.

Heinisch, Reinhard, und Bernd Schlipphak. 2014. Wenn Europa zum Problem wird – die Effekte der Finanzkrise auf Euroskeptizismus und nationales Wahlverhalten in Mittel- und Osteuropa. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8(1):177–196.

Honsig-Erlenburg, Manuela. 2021, „Außenminister Linhart: ‚Wir müssen präsent sein'". Interviewed von Manuela Honsig-Erlenburg. Der Standard, 17. Oktober. https://www.derstandard.at/story/2000130508870/aussenminister-linhart-wir-muessen-praesent-sein.

Höll, Otmar. 2002. „Außen- und Sicherheitspolitik". In *Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, Hrsg. von Heinrich Neisser und Sonja Puntscher-Riekmann, 369–395. Wien: WUV.

Huntington, Samuel S. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.

Janczak, Jaroslaw. 2017. „Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nationaler Hoheitsträger aus politischer Perspektive". In *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union,* Hrsg. von Marcin Krzymuski, Philipp Kubicki und Peter Ulrich, 65–90. Baden-Baden: Nomos.

Janebová, Pavlína und Zsuzsanna Végh. 2019. *Trends of Visegrad Foreign Policy*. Prag: AMO. http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2019/10/AMO_Trendy_2019.pdf.

Janning, Josef. 2018. „The roots of coalitions: Like-mindedness among EU member states". European Council on Foreign Relations ecfr.eu, 07. August. https://ecfr.eu/article/commentary_eu28survey_coalitions_like_mindedness_among_eu_member_states/.

Kaeding, Michael, und Torsten J. Selck. 2005. Mapping out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-making. *International Political Science Review* 26(3):271–290.

Kampits, Peter. 1990. *Auslandskulturpolitik in Österreich. Konzepte, Strukturen, Perspektiven. Informationen zur Weltpolitik*. Wien: Braumüller.

Khol, Andreas. 1978. „Außenpolitik zwischen Konflikt und Konsens, Versuch einer Bilanz 1975–1978". In *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1978*, Hrsg. von Andreas Khol und Alfred Stirnemann, 161–198. München: Oldenbourg.

Khol, Andreas. 1990. „Österreich und Europa im Annus mirabilis Europae 1989". In *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989*, Hrsg. von Andreas Khol, Günther Ofner, und Alfred Stirnemann, 813–841. München: Oldenbourg.

Kiss, László. J., Lucie Königova, und Paul Luif. 2003. Die ‘Regionale Partnerschaft‘: Subregionale Zusammenarbeit in der Mitte Europa. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 32(1):57–75.

Kirchengast, Josef. 2012. Wien als mitteleuropäischer Januskopf. *Europäische Rundschau* 40(3):29–34.

Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, und Gabor Toka. 1999. *Post-communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kleine Zeitung. 2020. „Kurz drängt auf Anerkennung der deutschsprachigen Minderheit". Kleine Zeitung, 08. September. https://www.kleinezeitung.at/politik/aussenpolitik/5864094/SlowenienBesuch_Kurz-draengt-auf-Anerkennung-der-deutschsprachigen.

Konrád, György. 1986 (1984). „Der Traum von Mitteleuropa. Vortrag vor dem Club pro Wien am 7.5.1984". In *Aufbruch nach Mitteleuropa. Rekonstruktion eines versunkenen Kontinents*, Hrsg. von Erhard Busek und Gerhard Wilflinger, 87–97. Wien: Wiener Journal.

Kramer, Helmut. 1998. Situationen und Perspektiven der österreichischen Wirtschaft. *Europäische Rundschau* 26(2):17–26.

Kramer, Helmut. 2006. „Strukturentwicklung der österreichischen Außenpolitik (1945–2005)". In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emmerich Tálos, 807–837. Wien: Manz.

Krause-Sandner, Karoline. 2020. „Kurz bei Visegrád-Gipfel: Bei Atomkraft hört die Freundschaft auf". Kurier, 16. Jänner. https://kurier.at/politik/ausland/kurz-bei-Visegrád-gipfel-proteste-gegen-tschechiens-premier/400727793.

Kreisky, Bruno. 1968 (1975). „Neue Perspektiven der politischen Ordnung in Mitteleuropa. Rede vor der Europa-Union in Basel am 3. April 1968". In *Neutralität und Koexistenz. Aufsätze und Reden*, Hrsg. von Bruno Kreisky, 124–134. München: München List Verlag, zuerst in Forum, März/April 1968.

Kreisky, Bruno. 1973. Die Renaissance der kleinen Staaten. *Europäische Rundschau* 1(1):5–12.

Kreisky, Bruno. 1981. *Reden*, Bd. II. Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei.

Kucan, Milan. 2001. Für einen sachlichen Dialog. *Europäische Rundschau* 29(1):58.

Kurier. 2012. „Vor Merkel-Besuch: ‚Starke Achse Wien-Berlin'". Kurier, 07. September. https://kurier.at/politik/vor-merkel-besuch-starke-achse-wien-berlin/810.670.

Kurz, Sebastian. 2017. „Europa – von der Lösung zum Problem". In *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2016*, hrsg. von Andreas Khol, Günther Ofner, Stefan Karner, und Dietmar Halper, 253–260. Wien: Böhlau.

Lang, Kai-Olaf, und Nicolai von Ondarza. 2021. „Die Zukunft von Fidesz jenseits der EVP. Folgen des Austritts für das europäische Parteiengefüge und für Ungarns Verhältnis zu Deutschland". *SWP-Aktuell*. Nr. 32, April. https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2021A32_Fidesz.pdf.

Leitner, Karin, und Evelyn Peternel. 2015. „Faymann und Merkel lassen Bayern abblitzen". Kurier, 27. Oktober. https://kurier.at/politik/ausland/bayerns-kritik-an-oesterreich-wird-immer-lauter-faymann-und-merkel-lassen-bayern-abblitzen/160.677.749.

Lengyel, László. 2006. Überflüssige Unannehmlichkeiten – Ungarn nach der Wahl. *Europäische Rundschau* 34(2):49–58.

Luif, Paul. 1982. Österreich zwischen den Blöcken. Bemerkungen zur Außenpolitik des neutralen Österreich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11(2):209–220.

Luif, Paul. 2012. „Austria and Central Europe". In *Regional and International Relations of Central Europe*, Hrsg. von Zlatko Šabič und Petr Drulák, 83–103. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Luif, Paul. 2015. „Mitteleuropa und Österreich in der EU". In *Die Dimension Mitteleuropa in der Europäischen Union. Geschichte und Gegenwart*, Hrsg. von Michael Gehler, Paul Luif, and Elisabeth Vyslonzil, 279–315. Hildesheim: Georg Olms Verlag.

Luif, Paul. 2016. "Austrian Neutrality in the 21st Century". In *Austrian Studies Today*, Hrsg. von Günter Bischof und Ferdinand Karlhofer, 81–96. New Orleans, LA; Innsbruck: UNO Press; innsbruck university press.

Marjanović, Vladislav. 1998. *Die Mitteleuropa-Idee und die Mitteleuropa-Politik Österreichs 1945–1995*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Markowski, Radoslaw. 2018. Creating Authoritarian Clientelism: Poland after 2015. *Hague Journal on the Rule of Law* 11(1):111–132.

Medgyessy, Péter. 2004. Neun Fragen zum Europa der 25. *Europäische Rundschau* 32(2):3–12.

Meier-Walser, Reinhard. 1988. *Die Außenpolitik der monocoloren Regierung Klaus in Österreich 1966–1970*. München: utzverlag.

Müller, Patrick. 2016. Europeanization and Regional Cooperation Initiatives: Austria's Participation in the Salzburg Forum and in Central European Defence Cooperation. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2):24–34.

Neuhold, Hanspeter. 2005. „Grundlagen und neue Entwicklungen in der universellen Sicherheitsarchitektur". In *Sicherheit und Terrorismus. Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, Hrsg. von Waldemar Hummer, 21–53. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Nowotny, Thomas. 1996. „Die österreichische Osthilfe". In *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995*, Hrsg. von Andreas Khol, Günther Ofner, und Alfred Stirnemann, München: Oldenbourg.

ORF. 2018. „Orban sieht ungenutztes Potenzial". ORF.at. 30. Jänner. https://orf.at/v2/stories/2424558/.

ORF. 2020. „Kurz: Reformen und Rechtsstaatlichkeit Basis für EU-Gelder". ORF.at, 19. November. https://orf.at/stories/3190485/.

Pelinka, Anton. 1995. Die Entaustrifizierung Oesterreichs: Zum Wandel des politischen Systems 1945–1995. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 24(1):5–16.

Plassnik, Ursula. 2007. Partnerschaft im Weltdorf. *Europäische Rundschau* 35(4):3–12.

Plassnik, Ursula. 2013. „On the Road to a Modern Identity: Austrian Foreign Policy from the Cold War to the European Union". In *Austria's International Position after the End of the Cold War*, Hrsg. von Günter Bischof und Ferdinand Karlhofer, 55–94. New Orleans, LA; Innsbruck: UNO Press; innsbruck university press.

Rathkolb, Oliver. 1995. Austria's 'Ostpolitik' in the 1950s and 1960s: Honest Broker or Double Agent. *Austrian History Yearbook* 26(1):129–145.

Rathkolb, Oliver. 2001. „International Perceptions of Austrian Neutrality Post 1945". In *Neutrality in Austria*, vol 9., Contemporary Austria Studies, Hrsg. von Günther Bischof, Anton Pelinka, und Ruth Wodak, 69–91. London: New York, NY: Routledge.

Rauchensteiner, Manfred. 1987. *Die Zwei: Die Große Koalition in Österreich 1945–1966*. Wien: Österreichischer Bundesverlag.

Rupnik, Jacques, und Jan Zielonka. 2013. Introduction: The State of Democracy 20 years on: Domestic and External Factors. *East European Politics and Societies* 27(1):3–25.

Schallenberg, Alexander. 2020. Errungenschaften, Herausforderungen und Aussichten der europäischen Integration aus österreichischer Sicht. *Europäische Rundschau* 48(1):3–6.

Schüssel, Wolfgang. 1998. Schwerpunkte der österreichischen Präsidentschaft. *Europäische Rundschau* 26(2):9–16.

Schüssel, Wolfgang. 2011. Reifeprüfung für den EU-Beitrittsjahrgang 2004. *Europäische Rundschau* 39(1):3–10.

Statistik Austria. 2021. „Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland". https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html.

Steiner, Ludwig. „Zur Außenpolitik der Zweiten Republik". In: *Diplomatie und Außenpolitik Österreichs*, hrsg. von Erich Zöllner, 169–188. Wien: Österr Bundesverlag.

Stranzl, Harald. 2006. Österreich und Slowenien. *Europäische Rundschau* 34(4):51–58.

Sucharipa, Ernst. 1991. Österreichs aktive Ostpolitik. *Europäische Rundschau* 19(4):135–138.

Vieregge, Thomas. 2020. „Die Visegrád-Vier nehmen Kurz in ihre Mitte". Die Presse, 16. Jänner. https://www.diepresse.com/5753392/die-Visegrád-vier-nehmen-kurz-in-ihre-mitte.

Wineroither, David. 2007. „Bundespräsident und Bundeskanzler: Konsens, Konflikt oder Neutralität?". In *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006*, Hrsg. von Andreas Khol, Günther Ofner, Günther Burkert-Dottolo, und Stefan Karner, 603–623. München: Oldenbourg.

Wineroither, David. 2020. Das Demokratiemodell des B-VG und die politische Realität der Zweiten Republik. *Zeitschrift für öffentliches Recht* 75(1):139–154.

WKO. 2021. „WKO Statistik. Europa: BIP je Einwohner“. https://wko.at/statistik/eu/europa-BIPjeEinwohner.pdf. Zugegriffen: 9. Okt. 2021.
Wohnout, Helmut. 2009. Alois Mocks Rolle im Jahr 1989. *Europäische Rundschau* 37(2):83–88.
World Values Survey. 2020. „Cultural map“. https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp.

Dr. David M. Wineroither ist Senior Research Fellow am Institut für Politikwissenschaft des Zentrums für Sozialwissenschaften und am Institut für Governance und Public Policy an der Nationalen Universität für öffentliche Verwaltung (jeweils Budapest). In Österreich ist er als Gastlektor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck tätig. Seine Forschungsschwerpunkte bilden die politischen Systeme Mitteleuropas und Nordamerikas, der Parteienwettbewerb in westlichen Demokratien und die vergleichende politische Ökonomie.



Die Außenpolitik gegenüber den Staaten des Balkans

Gerhard Jandl

Zusammenfassung

Im Lichte historischer und aktueller Politikdeterminanten bildete der Zerfallsprozess Jugoslawiens ab 1989 einen außenpolitischen Aktionsschwerpunkt für Österreich, von der Vorreiterrolle in der Befassung internationaler Organisationen über die Unterstützung der Staatlichkeit Bosnien-Herzegowinas, bei der Unabhängigkeit Montenegros, bis hin zur Rolle im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit des Kosovos, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu Serbien, und zur aktiven Unterstützung der EU-Annäherung aller Balkanstaaten.

1 Einleitung – Der „Balkan" als Aktionsraum der österreichischen Außenpolitik

Der Balkan fängt in Wien am Rennweg an, soll Metternich gesagt haben, und der Satz bringt trefflich auf den Punkt, dass der Balkan aufgrund seiner geopolitischen Lage für die österreichische Außenpolitik seit Jahrhunderten zentral ist.

Der folgende Beitrag untersucht, wie sich die Außenpolitik der Zweiten Republik gegenüber den Staaten des Balkans entwickelt hat und welche Faktoren diese Entwicklung geprägt haben. Mit dem in den späten 1980er-Jahren einsetzenden Zerfallsprozess

G. Jandl (✉)
Ständige Vertretung Österreichs bei der OECD, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Paris, Frankreich
E-Mail: gerhard.jandl@bmeia.gv.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_25

Jugoslawiens hat sich ein Paradigmenwechsel ereignet, der die Epoche davor mit jener danach nicht mehr sinnvoll vergleichbar macht.[1] Dieser Desintegrationsprozess war zum einen für Österreich als Nachbarland besonders herausfordernd, und zum andern wurde Wiens Stimme dazu international viel Bedeutung beigemessen, mehr als zu anderen Themen. Aus diesem Grund befasst sich der Text mit der Zeit ab etwa 1989.[2] Der Beitrag, der sich (aus hoffentlich aus dem Text einleuchtenden Gründen) auf Bosnien-Herzegowina,[3] Serbien, den Kosovo[4] und Montenegro konzentriert, ist aus der Warte eines in der Sache direkt befassten Praktikers[5] geschrieben.

Eine Vorbemerkung zum Begriff „Balkan“: Er ist umstritten, und zwar sowohl von der Wertung als auch vom Gebiet her. Ob die geographische Balkanhalbinsel mit jenem gedachten Ort des „Balkans als Zustand“ zusammenfällt, mag jeder und jede für sich beantworten. In diesem Beitrag wird der Begriff neutral verwendet und ist nicht pejorativ zu verstehen. Der in der Europäischen Union (EU) geprägte und weithin übernommene Ausdruck Westbalkan (für Bosnien-Herzegowina, Serbien, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Albanien, und vor seinem EU-Beitritt 2013 auch Kroatien) war übrigens eine Verlegenheitslösung. Als die Ratsarbeitsgruppe *Committee on the Former Yugoslavia* (COYUG) 1997 die Zuständigkeit für Slowenien abgab und dafür jene für Albanien erhielt, änderte man die Bezeichnung pragmatisch in *Committee on the Western Balkans* (COWEB), was – anders als bis heute manche argwöhnen – keine hintergründige Message enthielt. Das *Western* kam ins Spiel, um die behandelten Länder von den östlich liegenden Staaten Bulgarien und Rumänien abzugrenzen, die in die Zuständigkeit einer anderen Ratsarbeitsgruppe fielen.

[1] Vgl. z. B. Cede und Prosl (2015, 83), die von einer „schlagartigen“ Änderung der Situation nach Titos Tod sprechen.

[2] Für die Zeit davor kann z. B. auf Cede und Prosl (2015, insb. 80 ff.), bzw. auf die einschlägigen Abschnitte in Gehler (2005) verwiesen werden.

[3] Offiziell hieß und heißt das Land „Bosnien und Herzegowina“, aber aus Gründen leichterer Lesbarkeit wird hier die die Kurzform mit Bindestrich verwendet. Die Herzegowina, der südliche Teil, ist keine eigene Gebietskörperschaft mehr.

[4] Das Amselfeld (*Kosovo polje;* kurz Kosovo) hat der ganzen Provinz den Namen gegeben. *Kosovo* ist im Serbischen sächlich, *Kosova* im Albanischen weiblich. Wie im Deutschen weithin üblich, und auch aus Gründen der Äquidistanz, ist hier der Kosovo männlich gesetzt.

[5] Der Autor war 1991–1992 österreichischer Delegierter zum Sicherheitsrat mit Zuständigkeit für das ehemalige Jugoslawien und Vertreter im Sicherheitsrats-Sanktionenkomitee gegen Jugoslawien, 1995–2000 Leiter des Balkanreferats im Außenamt inkl. österreichischer Vertreter im und Vorsitzender des COWEB, 2000–2005 Botschafter in Sarajewo, 2005–2008 Botschafter in Belgrad, und 2009–2018 als Sicherheitspolitischer Direktor u. a. für die Krisenmanagement-Operationen auf dem Balkan zuständig.

2 Bestimmungsfaktoren der Balkanpolitik

2.1 Die Interessenlage im Allgemeinen

In diesem Raum hat Österreich, wie kaum sonst wo, echte, nachhaltige und wohlbegründete nationale Interessen. Sarajewo liegt von Wien gleich weit entfernt wie Bregenz; nach Belgrad ist es nicht weiter als zum Arlberg; von Graz aus kommt man schneller nach Banja Luka als nach Innsbruck. Österreich ist mit bald 1,2 Mrd. Euro *Foreign Direct Investment* und über 200 Firmen heute der größte Investor in Bosnien-Herzegowina. In Serbien im Umfang von ca. 2,6 Mrd. Euro (und 400 Firmen) und in Nordmazedonien mit einer dreiviertel Milliarde steht Österreich jeweils an zweiter Stelle. Im Kosovo sind nicht weniger als 130 Unternehmen mit österreichischem Kapital registriert.[6] Von den 8,9 Mio. Einwohner*innen Österreichs stammen rund 650.000 aus dem ehemaligen Jugoslawien, über die Hälfte davon haben die österreichische Staatsbürgerschaft. Pro Jahr werden weiterhin ca. 10.000 Menschen aus Ex-Jugoslawien (außerhalb der EU) eingebürgert. Nach Deutsch ist Bosnisch/Kroatisch/Serbisch die häufigste Umgangssprache hierzulande. Wien gilt als „die zweitgrößte Stadt Serbiens". Die Burgenland-Kroat*innen und die Kärntner Slowen*innen sind wichtige Anknüpfungspunkte.

So banal es klingen mag: Mit diesen sowie den historischen Überlegungen im folgenden Kapitel, sind die wesentlichen Determinanten der außenpolitischen Interessen auch schon abgesteckt. Die Geographie/Nachbarschaftslage, die menschlichen Kontakte (Volksgruppen/Gastarbeiter*innen/Flüchtlinge/Zuwander*innen/Diaspora), die Wirtschaftsinteressen und sicherheitspolitische Überlegungen sind jene Elemente, die sich in durchwegs sehr knappen Formulierungen in einschlägigen Strategiepapieren finden.[7] Hinzu kommt noch das persönliche Engagement handelnder Entscheidungsträger*innen sowie internationale Erwartungshaltungen, wobei diese beiden Faktoren amorph und wandelbar sind. Eine Art von systematischer, methodischer Erforschung und Begründung der außenpolitischen Interessen findet in der Praxis wenig statt. Eher im Gegenteil, es gehört zu den Erfahrungen des Verfassers, dass kaum etwas so wenig praxisrelevant ist, wie mühevoll erarbeitete Strategiepapiere.

---

[6] Zahlen der WKÖ und OeNB für 2020. Die Angaben der betreffenden Staaten selbst sind – zum Teil erheblich – höher.

[7] Um einige Beispiele zu nennen: Eintrag „Südosteuropa – Ein Schwerpunkt der österreichischen Außenpolitik" auf der Website des Außenministeriums (https://www.bmeia.gv.at/themen/aussenpolitik/europa/suedosteuropa/); die Regionalstrategie Donauraum/Westbalkan der ÖZA 2016; die Österreichische Sicherheitsstrategie 2013; oder die (nicht veröffentlichte) „Strategische Zukunftsanalyse Westbalkan 2020+" im Rahmen des Lagebildprozesses.

2.2 Historische Determinanten im Besonderen

2.2.1 Serbien und der Kosovo

Wenngleich sich der vorliegende Band auf die österreichische Außenpolitik nach 1945 und der gegenständliche Beitrag überhaupt auf die Zeit ab ca. 1989 konzentrieren, müssen einige weiter zurückliegenden Entwicklungen genannt werden. Außerhalb der Region wird die große Wirkmächtigkeit, die diese historischen Ereignisse im kollektiven Bewusstsein für die heutige Situation noch innehaben, oft nicht richtig eingeschätzt.

Unweigerlich beginnt jede Diskussion darüber mit der Schlacht auf dem Amselfeld vom 28. Juni 1389 (Malcolm 1998, 58 ff.). Mit ihr endete der serbische Staat, der im Kosovo sein Zentrum hatte, und begann die türkische Besetzung der Balkanhalbinsel, die bis ins späte 19., frühe 20. Jahrhundert dauern sollte.

1690, im Vierten Türkenkrieg, folgte die geistliche Führung der Serb*innen mit mehreren zehntausend Familien einer Einladung Kaiser Leopolds I. zur Übersiedlung ins Habsburgerreich, konkret in die Vojvodina (Wojwodina, Vajdaság). Dies ist als *Velika Seoba* („großer Auszug“) bekannt (Malcolm 1998, 139 ff.). Mit der Verlegung des bis dahin in Peć ansässigen serbisch-orthodoxen Patriarchats nach Karlowitz (Karlovci) wurde eine österreichische Stadt samt ihrem klostergeprägten Umland für fast ein Vierteljahrtausend zum geistlichen Zentrum des Serbentums (Rakić 2007). Der Mythos, dass mit der *Velika Seoba* der Kosovo quasi schlagartig menschenleer geworden wäre, woraufhin die Albaner*innen von ihm Besitz ergriffen hätten, entspricht nicht den Tatsachen.

Nach der Unabhängigkeit Serbiens vom Osmanischen Reich (1878) war das Verhältnis zu seinem Nachbarn Österreich-Ungarn starken Schwankungen unterworfen. Die zunächst regierende Dynastie Obrenović war habsburgfreundlich und bot sogar an, Serbien in die Vasallität Österreich-Ungarns zu führen. Das 1903 folgende Haus Karadjordjević war hingegen österreichkritisch. Die Verhältnisse verschlechterten sich, bis der österreichische Wirtschaftsboykott („Schweinekrieg“) Serbien 1906 an den Rand des wirtschaftlichen Ruins trieb, aus dem es nur mit massiver Wirtschaftshilfe Russlands und Frankreichs gerettet werden konnte. Die Balkankriege 1912 und 1913 verschlimmerten die Beziehungen weiter. Wien setzte wegen seines „wirtschaftlichen […] und eminent militärpolitischen Interesses“ (Klementi 1913, 14) die Gründung des Staates Albanien durch; Serbien sah sich dadurch um den angestrebten Adria-Zugang betrogen (Malcolm 1998, 256–257). Auch das wirkt heute noch nach, sowohl (eher negativ) in Serbien als auch (ausgesprochen positiv) in Albanien, das Österreich als seinen „Geburtshelfer“ betrachtet.

Der ebenso mehrheitlich albanisch besiedelte Kosovo ging 1913 trotz der österreichischen Bemühungen jedoch nicht an den neuen Staat Albanien, sondern zum Teil an Serbien und zum Teil an das – über die Jahrhunderte hinweg selbständig gebliebene – Montenegro. Dass gerade der Westteil (Metochien in der serbischen Bezeichnung, Dukagjin-Hochplateau in der albanischen) mit dem früheren Patriarchensitz Peć zu Montenegro kam, ist vor dem serbischerseits gern gebrauchten Argument wichtig, der Kosovo inklusive dem historischen Patriarchat wäre „immer“ ein Teil Serbiens gewesen.

Am Ende des Ersten Weltkriegs zählte Serbien zu den Siegermächten und erhielt als nunmehriges Königreich Jugoslawien (= Südslawien)[8] 21 % der Fläche der Donaumonarchie, nämlich (fast) alle slowenischen und kroatischen Gebiete, das Land Bosnien-Herzegowina und die gemischtsprachige Vojvodina (südliches Ungarn). 58 % der Fläche Jugoslawiens waren seinerzeitige habsburgische Kronländer, wo weiterhin österreichisches Recht galt.[9] Auch Montenegro inklusive des wenige Jahre davor erhaltenen West-Kosovos büßte seine seit türkischer Zeit stolz aufrechterhaltene Unabhängigkeit (samt seiner Dynastie Petrović-Njegoš) ein und kam zum Königreich Jugoslawien.

Dem Argument, der Kosovo wäre „immer" Teil Serbiens gewesen, kann man ferner entgegnen, dass Jugoslawien 1923 die historischen Einheiten abschaffte und rein geografisch orientierte Banschaften einrichtete. Somit war also auch der Kosovo kein Teil Serbiens, weil es „Serbien" als Gebietseinheit nicht gab und weil zudem der Kosovo in einer anderen Banschaft zu liegen kam als die wichtigsten serbischen Städte. Erst 1945 wurde die Teilrepublik Serbien geschaffen, die den Kosovo mitumfasste, diesmal inklusive Metochien/Dukagjin.[10]

Die jugoslawische Verfassung von 1974 stärkte nicht nur die Kompetenzen der Teilrepubliken, sondern stattete auch die beiden Autonomen Provinzen innerhalb der Teilrepublik Serbien (nämlich den Kosovo und die Vojvodina) mit zusätzlichen Rechten aus. Der Kosovo (offiziell: Autonome Provinz Kosovo und Metochien) wurde überdies ausdrücklich als föderaler Teil Jugoslawiens normiert, womit seine Stellung der einer Teilrepublik kaum nachstand. Eigentlich fehlten auf einen solchen Status lediglich die Bezeichnung und – als letztendlich nicht unbedeutender Punkt – das Austrittsrecht aus Jugoslawien.

In den späten 1980er-Jahren stieg Slobodan Milošević zum maßgeblichen Politiker Serbiens auf, untrennbar verbunden mit der Zunahme von Spannungen in der wenig entwickelten, von Belgrad vernachlässigten Provinz Kosovo,[11] sowie mit der Radikalisierung weiter Teile der serbischen Bevölkerung in Richtung eines extremen Nationalismus. Als eine der konzeptiven Grundlagen der Milošević'schen Politik gilt das berüchtigte Memorandum der Serbischen Akademie der Wissenschaften aus 1986, welches Serbien durch die Existenz der Autonomen Provinzen „diskriminiert" sah und von einem „totalen Krieg" und „Völkermord" der Kosovo-Albaner*innen an den Serb*innen sprach (Mock und Vytiska 1997, 32–33).

Die Aussage Milošević' vor hunderttausenden Serb*innen anlässlich der 600-Jahr-Feier der Amselfeldschlacht, dass „niemand Serben schlagen darf", war das Fanal. Die Unruhen nahmen zu, so dass schließlich zwecks „Befriedung" der Lage das

[8] Bis 1924 „Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen" oder kurz auch SHS-Staat.

[9] Flächenberechnung in Matsch (1986, 276). Zur Weitergeltung österreichischen Rechts siehe Slapnicka (1973).

[10] Karten dazu in Malcolm (1996, xiii und xiv).

[11] Zahlen und Fakten dazu z. B. in Malcolm (1998, 336 f.), oder ICG (1998, 21 f.).

Kosovo-Parlament seine verfassungsmäßige Autonomie „freiwillig" an Serbien zurückgab und eine völlig ausgehöhlte, de facto gegenstandslose Autonomie akzeptierte – notabene, als jugoslawische Kampfjets im Tiefflug über das Parlamentsgebäude in Prischtina[12] hinwegdonnerten.

2.2.2 Bosnien-Herzegowina

Mehr als 400 Jahre standen Bosnien und die Herzegowina unter türkischer Herrschaft, bevor Österreich-Ungarn 1878 durch die – völkerrechtskonforme – „Okkupation" die Verwaltung und damit die Ausübung der Gebietshoheit (Keller 1917, 94; Brauneder und Lachmayer 1980, 155; Malcolm 1996, 136 ff.)[13] übernahm, gleichwohl die beiden Provinzen nominell zunächst weiter unter der Souveränität des Sultans verblieben. Österreich-Ungarn hat das Gebiet zu einer Einheit zusammengefasst und 1908 annektiert, also formell dem Staatsverband einverleibt, und zwar als gemeinsames Kondominium der österreichischen und der ungarischen Reichshälfte.

Die k.u.k. Verwaltung verstand sich durchaus als „Kulturmission" (Berdan 2008, 32). Obwohl sie nur 40 Jahre dauerte, hat sie das Land nachhaltig geprägt. Es wurde sozusagen aus dem Mittelalter direkt in die Moderne katapultiert (Lovrenović 1999, 142–143).[14] Noch heute ist an der Architektur der Städte und der Infrastruktur des Landes der enorme Modernisierungsschub jener Zeit zu sehen (Spasojević 1999; Lovrenović 1999, 147; Prstojević 1992). Noch heute sprechen viele Menschen mit großer Nostalgie von der österreichischen Epoche.[15] Dies trifft insbesondere auf die Bosniak*innen[16] zu. Diese sind ethnische Südslaw*innen, die unter der osmanischen Herrschaft zum Islam konvertierten, im Lauf der Jahrhunderte eine Volksgruppe wurden und die Oberschicht stellten. Der Grund für ihre besondere „Kaisertreue" liegt wohl darin, dass sie von der österreichischen Herrschaft anfangs eine Schlechterstellung

[12] Man schreibt serbisch *Priština* und albanisch *Prishtina*. Wiederum aus Gründen der Äquidistanz wird hier die auf alten Karten ersichtliche eingedeutschte Schreibweise verwendet.

[13] Der Ausdruck Okkupation ist heute negativ konnotiert, damals wurde er aber für die vertraglich vereinbarte und mit Zustimmung der Hohen Pforte erfolgte Verwaltungsübernahme verwendet. Auch der Annexion hat die Pforte letztlich völkerrechtlich zugestimmt.

[14] Aufschlussreich dazu sind auch zeitgenössische Reiseberichte, z. B. Thoemmel (1867); Asbóth (1888), oder Renner (1896).

[15] Anders als hierzulande wird am Balkan das heutige Österreich durchaus als direkter Nachfolger Österreich-Ungarns betrachtet, wenn nicht überhaupt damit identifiziert. Noch heute zirkuliert das nostalgische Sprichwort aus der Zeit nach dem 1. Weltkrieg *„Ode Švabo, ode babo"*, das den „Schwaben" (= Österreicher) mit der gütigen Vaterfigur gleichsetzt (Ramić 2021, 70).

[16] Der Terminus Bosniaken wurde im 19. Jahrhundert uneinheitlich verwendet. Seit den 1990-er Jahren werden die bosnischen Muslim*innen auf eigenen Wunsch so bezeichnet. Diese sind also die Bosniak*innen *(Bošnjaci),* wohingegen der Ausdruck Bosnier *(Bosanci)* für alle Einwohner*innen Bosniens steht. Auch die slawischen Muslim*innen des – nunmehr zwischen Serbien und Montenegro geteilten – Sandschaks (der 1878–1908 österreichisch verwaltet wurde) und jene des Kosovos nennen sich zumeist Bosniaken.

gegenüber den christlichen Serb*innen und Kroat*innen befürchtet hatten. Da diese aber nicht eintrat, weil Wien die strikte Gleichbehandlung aller Volks- und Religionsgruppen und die Respektierung der islamischen Traditionen angeordnet hatte (Schachinger 1989, 13; Malcolm 1996, 136 ff.; Pinson 1996, 100 ff.), entwickelten sich die Bosniak*innen zu starken Befürworter*innen der k.u.k. Verwaltung. Kraft der Annexion sind über 600.000 Muslim*innen Staatsbürger*innen der Donaumonarchie geworden. Mit dem beispielgebenden Islamgesetz 1912 hat Österreich, als erstes europäisches Land überhaupt, den Islam als offizielle Religion anerkannt (Kalb et al. 2003, 625 ff.). Die Bosniakenregimenter, in denen muslimische Kleidungs- und Speisevorschriften beachtet wurden, galten als Elitetruppen der k.u.k. Armee (Schachinger 1989, passim; Blašković 1939, passim). Das Landesstatut 1910 enthält einen Grundrechtskatalog (§§ 2–20), der jenem der heutigen Europäischen Menschenrechtskonvention materiell kaum nachsteht.

Die Bosniak*innen, die Serb*innen und die Kroat*innen waren seit Jahrhunderten die wesentlichen Bevölkerungsgruppen. Der k.u.k. Verwaltungsbericht für 1913 nennt (p. 1) unter den damals 1,9 Mio. Einwohnern 43 % Orthodoxe (also de facto Serb*innen), 32 % „Moslims", 23 % Katholiken (de facto Kroat*innen). Zum Vergleich: 1991, unmittelbar vor dem Krieg, hatte die jugoslawische Teilrepublik Bosnien-Herzegowina 4,5 Mio. Einwohner*innen mit 44 % Bosniak*innen,[17] 31 % Serb*innen, 17 % Kroat*innen sowie 8 % „Jugoslawen" (Fritzler 1993, 6, 90). Heute (Volkszählung 2013, Resultat 2016 veröffentlicht) liegt der Anteil der Bosniak*innen bei etwas über 50 %, der der Serb*innen bei knapp 31 % und der der Kroat*innen bei knapp 15 %; insgesamt hat das Land nur noch 3,5 Mio. Einwohner*innen.

3 Die österreichische Außenpolitik während der Desintegration Jugoslawiens[18]

3.1 Die ersten Aktivitäten Österreichs

Als Reaktion auf die ab 1989 auftretenden Unruhen im Kosovo (Malcolm 1998, 344 ff.) startete Außenminister Alois Mock (ÖVP), gemeinsam mit einigen anderen Staaten, im August 1990 die so genannte Erste Stufe des KSZE-Mechanismus der Menschlichen Dimension (Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten 1992, 211; Mock und

[17] „Muslime im ethnischen Sinn" nach der damaligen Terminologie.

[18] Quellen dazu v. a. im jährlichen Außenpolitischen Bericht (ab 2010: Außen- und Europapolitischen Bericht) des Außenamtes. Zur Vermeidung eines „Fußnotenfriedhofs" wird im Folgenden zumeist auf die Referenzierung einzelner Initiativen verzichtet, da diese leicht in den betreffenden Kapiteln des jeweiligen APB nachgeschlagen werden können. Erstmals ist im APB für 1991 (erschienen 1992) ein eigenes Kapitel „Die Jugoslawienkrise" (samt Vorgeschichte) enthalten. Ebenfalls 1992 erschien der APB-Zusatzband „Sonderdruck Jugoslawische Krise" (im Folgenden: Sonderdruck), der alle wesentlichen offiziellen Texte wiedergibt.

Vytiska 1997, 52). Darin wurde Belgrad um Beantwortung von Fragen im Zusammenhang mit den Kosovo-Ereignissen und um einschlägige Informationen ersucht. Solch ein Schritt mag heutzutage als geringfügig erscheinen, er war damals aber eine gleichsam unerhörte Maßnahme. Der Kalte Krieg war ja eben erst zu Ende gegangen.

Da die jugoslawische Antwort unbefriedigend ausfiel und die Situation im Kosovo nicht zur Ruhe kam, bemühte Österreich im März 1991 die Zweite Stufe dieses Mechanismus (Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten 1992, 217). Darin wurden bilaterale Treffen mit Jugoslawien zu Erörterung der Situation verlangt. Österreich blieb dabei jedoch allein, weil den anderen Staaten dieser Schritt als doch zu weitreichend erschien. Auch der Mock-Vorschlag eines internationalen „Weisenrats", der Jugoslawien beratend zur Seite stehen sollte, wurde von der Staatengemeinschaft nicht aufgegriffen (Rohan und Wölfer 1994, 21). Das Zurückscheuen vor deutlichen Maßnahmen, das Setzen auf Beschwichtigung und das Hoffen darauf, dass sich die Situation schon irgendwie „von selbst" wieder beruhigen würde, prägte sich zu einer Art Verhaltensmuster der internationalen Gemeinschaft aus. Es erwies sich, dass ein derartiger Ansatz jene Kräfte geradezu ermutigt, die – wie das damalige Milošević-Regime – entschlossen sind, sich über Völker- und Menschenrecht hinwegzusetzen (Rohan 1993, 6–7; Rohan 1997a, 3). Das Verhindern eines solchen Verhaltens erfordert eine ebenso starke Entschlossenheit der Staatengemeinschaft.

Interessant war, dass Belgrad auf diesem von Österreich verlangten Treffen im Mai 1991 das Begehen von Menschenrechtsverletzungen im Kosovo gar nicht in Abrede stellte, sondern mit den „separatistischen Tendenzen" der Kosovo-Albaner*innen rechtfertigte.

3.2 Die Kriege, vor allem jener in Bosnien-Herzegowina

Die Situation im Kosovo wurde dann vom Ausbruch der Kriege in Slowenien, Kroatien und vor allem in Bosnien-Herzegowina überlagert. 1991 erklärten die allgemein mit der Situation in Jugoslawien, mit der Nicht-Berücksichtigung ihrer Wünsche und mit dem immer nationalistischer und brutaler agierenden Milošević-Regime unzufriedenen Teilrepubliken Slowenien und Kroatien ihre Unabhängigkeit. Darauf reagierte Belgrad mit militärischen Aktionen gegen diese beiden Teilrepubliken, die im Fall Sloweniens nur zehn Tage, aber im Fall Kroatiens bis 1995 dauerten. (Nord-)Mazedonien[19] ist übrigens die einzige ehemalige jugoslawische Teilrepublik, die in diesen Jahren ihre Unabhängigkeit ohne Krieg erreichen konnte.

[19] Offiziell wurde das Land wegen griechischer Widerstände in der EU und den Vereinten Nationen (UNO) als Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien (englische Abkürzung: FYROM) bezeichnet, informell dennoch durchwegs als Mazedonien. Erst seit 2019 trägt es, einem Abkommen mit Griechenland zufolge, die offizielle Bezeichnung Nordmazedonien.

Im Frühjahr 1992 hat die Teilrepublik Bosnien-Herzegowina ihre Unabhängigkeit erklärt. Die Volksabstimmung dazu war von der serbischen Volksgruppe boykottiert worden und bildete so den Vorwand zum „bereits geplanten […] und systematisch vorbereiten Angriff" (Rathfelder 1998, 39 ff.), der mit rund 200.000 Toten und über zwei Millionen Vertriebenen zum blutigsten und grausamsten Krieg wurde, den Europa nach 1945 erlebt hat. Unsägliche Verbrechen gegen die Zivilbevölkerung wurden verübt, unter denen das Massaker an rund 8000 unbewaffneten bosniakischen Burschen und Männern in der UNO-„Schutzzone" Srebrenica vom Juli 1995 besonders hervorsticht. Der Internationale Gerichtshof (IGH) und das UNO-Kriegsverbrechertribunal haben dies als „Völkermord" qualifiziert.[20] Nach Srebrenica und einem ähnlichen Massaker in der „Schutzzone" Žepa war die Geduld des Westens mit Milošević zu Ende, und es kam zu Angriffen der NATO auf die serbischen Stellungen in Bosnien. Dies bewirkte ein Einlenken der serbischen Führung. Die folgenden Friedensverhandlungen auf dem Luftwaffenstützpunkt von Dayton/Ohio *(„in the middle of nowhere")* zwischen den Präsidenten Alija Izetbegović (Bosnien-Herzegowina), Franjo Tudjman (Kroatien) und Slobodan Milošević (Serbien) erbrachten am 21. November 1995 mit dem sogenannten Dayton-Vertrag die Beendigung des Krieges.

3.3 Das Dayton-Abkommen[21]

Dieses normiert den Weiterbestand des Staates Bosnien-Herzegowinas in seinen bestehenden Grenzen und seine interne Gliederung in zwei sehr selbständige „Entitäten", nämlich die *Republika Srpska* (die Entität der bosnischen Serb*innen) und die *Föderation von Bosnien-Herzegowina* (die gemeinsame Entität der Bosniak*innen und der bosnischen Kroat*innen), und dies bei einem nur schwach ausgeprägten Gesamtstaat. Die drei „Völker" Bosniaken, Serben und Kroaten wurden für „konstitutiv" erklärt und ihren Angehörigen die Positionen im dreiköpfigen Staatspräsidium (und weiteren tricephalen Organen) sowie in den „Völkerhäusern" (den jeweiligen zweiten Parlamentskammern) vorbehalten – was eine systemische Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellt, wie der Europäische Menschenrechtsgerichtshof festgestellt

[20] Erstmals im Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)-Urteil gegen Radislav Krstić vom 02.08.2001 (Fall IT-98-33; rechtskräftig 2004), und dann in zahlreichen weiteren Urteilen. Das Urteil IGH erging zur Klage von Bosnien-Herzegowina gegen die damalige BR Jugoslawien (eingebracht 1993) und stammt vom 26.02.2007 (General List N. 91).

[21] Die Entwicklungen, die zu Dayton führten, sowie der Inhalt des Abkommens sind näher z. B. in Jandl und Kühnel (1996, 549 ff.) dargestellt. Näheres zu seiner Umsetzung in den ersten Jahren bei Rohan (1997b) und Jandl (1998). Das Abkommen selbst samt der darin enthaltenen Verfassung für Bosnien-Herzegowina ist abgedruckt z. B. in US Department of State (1995) und Ministère des affaires étrangères (1996).

hat,[22] aber bis heute nicht repariert ist. Für die militärische Sicherheit sorgte die NATO-geführte Friedenstruppe IFOR bzw. SFOR mit anfangs 60.000 Mann. Zusätzlich wurden eine – bis heute bestehende – internationale Überwachung des Staates durch einen *„High Representative"* mit seinem Büro, dem OHR, sowie weitere Kompetenzen für eine Reihe von internationalen Organisationen vereinbart. Die Kompetenzen des *High Representative* wurden auf der Bonner Tagung des als internationales Aufsichtsgremium fungierenden *Peace Implementation Council* 1997 deutlich erweitert (daher heißen sie *Bonn powers*), vor allem um die Befugnis, auch gewählte Amtsträger*innen ohne weiteres Verfahren abzusetzen oder Gesetze inklusive Verfassungsgesetze in Kraft oder außer Kraft zu setzen. Die Venedig-Kommission des Europarats hat diese den rechtsstaatlichen Prinzipien widersprechenden Befugnisse als *„unacceptable"* gewertet,[23] dennoch bestehen sie weiter. Manche Völkerrechtler*innen erblicken in Bosnien-Herzegowina ein „Quasi-Protektorat" (Oeter 2004, 427–428). Da es für die bosnischen Politiker*innen bequem ist, die Verantwortung auf OHR & Co abzuschieben, entwickelte sich ein „Abhängigkeitssyndrom" (Petritsch 2000, 35), das bis heute anhält. Zweimal wurde das Amt des *High Representative* von Österreichern ausgeübt, nämlich 1999–2002 von Wolfgang Petritsch, und 2009–2021 von Valentin Inzko.

Die humanitäre und die Wiederaufbau-Hilfe Österreichs soll nicht unerwähnt bleiben. Österreich hat während des Krieges fast hunderttausend Bosnienflüchtlinge aufgenommen, von denen rund 60 % Aufenthaltsbewilligungen erhielten und blieben. Justizministerin Alma Zadić (Grüne) ist die bekannteste Vertreterin. Auch die von der österreichischen Bevölkerung im Rahmen der Aktion *Nachbar in Not* geleistete humanitäre Hilfe an die Menschen Bosnien-Herzegowinas im Umfang von umgerechnet 125 Mio. Euro an reinen Spendengeldern (noch ohne die von der Bundesregierung aus Steuermitteln vorgenommenen Aufstockungen) war beispiellos (APA-OTS 2017). Unmittelbar nach dem Krieg hat Österreich den Schwerpunkt seiner Hilfe klarerweise auf Wiederaufbaumaßnahmen und Flüchtlingsrepatriierung und -reintegration gelegt, und nach dieser ersten Phase dann pro Jahr rund fünf Millionen Euro für die Modernisierung des Bildungssystems und die Entwicklung der mittelständischen Wirtschaft geleistet.

3.4 Österreich im Sicherheitsrat 1991–1992

Österreich war 1991 und 1992 Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Vor allem im zweiten Mitgliedsjahr bildete das Jugoslawien-Thema den eindeutigen Arbeits-

[22] Urteil vom 22.12.2009, Sejdić und Finci gegen Bosnien-Herzegowina, Beschwerden 27996/06 und 34836/06.

[23] Gutachten CDL-AD(2005(004) vom 11.03.2005, v. a. Pkt. 96.

schwerpunkt.[24] Doch schon 1991 hatte diese mit einem intensiven Lobbying dafür begonnen, dass die Staatengemeinschaft aktiv werde und den Vorgängen nicht länger zuschaue. Als erstes Land hat Österreich am 07. August 1991 formell den Sicherheitsrat mit der serbischen Aggression gegen Kroatien befasst (BMAA 1992, 310). Auf der ersten, auf österreichischen Antrag (BMAA 1992, 311 ff.) hin einberufenen, Sitzung des Sicherheitsrats zu Jugoslawien im September 1991 wurde ein Waffenembargo (Res. 713) verhängt, die erste von einer langen Reihe von Resolutionen, die noch folgen sollten. Doch die Aufgabe im Sicherheitsrat gestaltete sich enorm schwierig. Die Belgrader Diplomat*innen verstanden es, das Vorgehen gegen Slowen*innen, Kroat*innen und Bosnier*innen als „legitimen Kampf um die Einheit des Staates" und als „Vorgehen gegen abtrünnige Separatisten" darzustellen. Solche Argumente fielen bei zahlreichen Delegationen auf fruchtbaren Boden, zumal bei jenen aus Drittweltländern, die oft auch mit separatistischen Bewegungen kämpften. Überdies war Jugoslawien eine der Führungsmächte der damals noch sehr aktiven Blockfreien-Bewegung, ein Gründungsmitglied der Vereinten Nationen und war im Ersten und erst recht im Zweiten Weltkrieg auf der „richtigen" Seite gestanden. Demgegenüber wurde Österreich gelegentlich der Vorwurf einer „alten österreichisch-ungarischen Balkanpolitik" bzw. einer Anlehnung an die Weltkrieg-II-Allianzen gemacht (Jandl 1997, 35).

Erst ab Frühjahr/Sommer 1992 ließ sich der Sicherheitsrat (auch über österreichischen Druck) zu einem dezidierten Handeln bewegen, was in den Resolutionen zur Schaffung der Friedenstruppe UNPROFOR, zu Wirtschaftssanktionen, zur Aberkennung der UNO-Mitgliedschaft Rest-Jugoslawiens etc. resultierte. Doch alles in allem *„too little too late"* (Mock und Vytiska 1997, 106). Mancher österreichische Vorschlag wurde nur verspätet und abgeschwächt angenommen. Insbesondere scheiterte ein Resolutionsentwurf, der Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung eines Waffenstillstands angedroht hätte, am Unwillen maßgeblicher Sicherheitsratsmitglieder. Auch die mit Res. 819 und 824 erst nach der österreichischen Mitgliedschaft eingerichteten, aber auf eine österreichische Initiative zurückgehenden UNO-Schutzzonen *(safe areas)* hatten den (letztlich fatalen, siehe Srebrenica) Fehler, dass entgegen den ursprünglichen österreichischen Forderungen (Jandl 2013a, 28)[25] weder eine hinreichende UNPROFOR-Aufstockung noch ein exekutives Durchsetzungsmandat beschlossen worden war.

Wien wird gelegentlich vorgeworfen, es hätte – ebenso wie Deutschland und einige andere – durch seine „verfrühte" Anerkennung Sloweniens und Kroatiens die Jugoslawien-Kriege erst zum Ausbruch gebracht.[26] Dieser „Legende" (Cede und Prosl 2015,

---

[24] Eine ausführliche Darstellung der Tätigkeit Österreichs findet sich im Zusatzband zum APB 1992 (erschienen 1993) mit dem Titel „Österreichs Mitgliedschaft im Sicherheitsrat – Bericht 1991–1992", v. a. 18–26; kürzer in Jandl (2013a, 26 ff.).

[25] Siehe österreichische SR-Erklärungen vom 13. und 16.11.1992.

[26] Einschlägige Vorwürfe der Belgrader Tageszeitung *Politika* wurden vielfach übernommen und halten sich gelegentlich bis heute.

83) ist entgegenzuhalten, dass Österreich im Einklang mit der damaligen Europäischen Gemeinschaft Slowenien und Kroatien im Jänner 1992 anerkannt hat, also erst ein gutes dreiviertel Jahr nachdem der Krieg im Frühjahr 1991 ausgebrochen war. Manche hätten sich ein dynamischeres Vorgehen Österreichs erwartet und nahmen das „entschlossene Zuwarten" Wiens spitz aufs Korn (Rauchensteiner 2011, 33).

Österreich betrachtet das in der UNO-Charta verankerte Selbstbestimmungsrecht der Völker als universell gültig. Nach österreichischer Überzeugung galt es nicht nur im Entkolonisierungsprozess der Dritten Welt in den Sechzigern und Siebzigern, sondern auch im Europa der 1990er-Jahre. Wenn ein Volk trotz aller Suche nach Verhandlungslösungen und aller guten Dienste der Staatengemeinschaft darauf besteht, auf demokratische Weise sein Selbstbestimmungsrecht durch Ausrufung eines eigenen Staates zu verwirklichen, dann hat nach österreichischer Ansicht die Staatengemeinschaft kein Recht, dies zu verwehren. Dies umso mehr, wenn die bisherige Zentrale dem nach Unabhängigkeit strebenden Volk grundsätzliche Menschen- und Minderheitenrechte vorenthält. In einem solchen Fall hat sie nämlich ihr Recht auf Bewahrung der territorialen Integrität sowie der Souveränität auch über die Abtrünnigen verwirkt. Die entsprechenden Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, allen voran die *Friendly Relations Declaration* von 1970 (Res. 2625 [XXV]), gestehen den Völkern die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts durch Errichtung eines eigenen Staates ausdrücklich zu.

Der Ballhausplatz hat diese Position nicht vorschnell eingenommen. Die krisenhaften Entwicklungen in Jugoslawien, die bereits kurz nach dem Tod Titos 1980 auftraten und in die Gewaltausbrüche von 1989 mündeten, zeigten, dass eine friedliche Lösung auf dem Verhandlungsweg offensichtlich nicht möglich war. Dies lag in erster Linie an der kompromisslosen Haltung des Belgrader Milošević-Regimes, welches entschlossen war, die Hegemonie über die anderen Teilrepubliken zu behalten bzw. – als dies nicht mehr möglich war – ein Großserbien auf Kosten anderer Teilrepubliken und ihrer Bevölkerung zu schaffen (Mock und Vytiska 1997, 93–94). Damit die Position Österreichs richtig verstanden wird: Gegen die Errichtung eines „Großserbiens" (also die Zusammenfassung aller serbisch besiedelten Regionen Jugoslawiens zu einem einzigen Staat) wäre an sich nichts einzuwenden gewesen, wenn dies auf demokratische Weise, basierend auf der freien Willensbildung der betroffenen Bürger*innen und ohne Benachteiligung anderer Volksgruppen herbeigeführt worden wäre.

3.5 Der Kosovo-Krieg (und der erste österreichische EU-Vorsitz)

Mit den Abkommen vom Herbst 1995 (dem Dayton-Friedensvertrag für Bosnien-Herzegowina, dem damit zusammenhängenden Föderationsabkommen zwischen den Bosniak*innen und den Kroat*innen; dem Abkommen von Erdut über die UNO-Interims-

verwaltung Ost-Slawoniens in Kroatien;[27] und einer griechisch-mazedonischen Übereinkunft) waren die aus dem Zerfall Jugoslawiens resultierenden Probleme im Großen und Ganzen (zumindest vorläufig) gelöst. Nur der Kosovos bildete die – letztlich verhängnisvolle – Ausnahme. Die Staatengemeinschaft war der Ansicht, dass man Belgrad nach dem erzwungenen Verzicht auf die „großserbischen" Ambitionen nicht auch noch einen Verzicht auf den Kosovo zumuten könne.

Die ungelöste Situation schaukelte sich weiter auf, bis im Februar 1998 die sogenannte Kosovo-Befreiungsarmee (auf Albanisch abgekürzt UÇK) mit Vergeltung gegen die Aktionen der serbischen Sicherheitskräfte begann. Bis dahin hatten die Kosovar*innen unter ihrem politischen Leader Ibrahim Rugova fast ausschließlich friedlichen passiven Widerstand geübt, der allerdings keine Verbesserung der Situation bewirken konnte (Carnegie Endowment 1996, 114). Jedenfalls brachte die UÇK binnen weniger Monate die Hälfte des Kosovos unter ihre Kontrolle, bevor die serbischen Sicherheitskräfte in der „Operation Hufeisen" (Außenpolitischer Bericht 1999, 34) mit der Rückeroberung des Territoriums begannen.[28] Dabei wurden etwa 1,3 Mio. (von insgesamt 2 Mio. im Kosovo lebenden) Menschen – zumindest zeitweise – vertrieben.

Für die erste EU-Präsidentschaft Österreichs im 2. Halbjahr 1998 bildete der Kosovo logischerweise einen Schwerpunkt.[29] An Österreich als anerkannten „Balkankenner" hatte die EU besondere Erwartungen, denen der Ballhausplatz auch gerecht werden wollte. So brachten sich Außenminister Schüssel (ÖVP) und der Politische Direktor Peter Hohenfellner konstruktiv in die „Kontaktgruppe"[30] ein und reiste

[27] Kroatien hatte sich ebenfalls 1991 mit überwältigender Mehrheit in einem – von der serbischen Volksgruppe boykottierten – Referendum für unabhängig erklärt. Die mehrheitlich serbischen Siedlungsgebiete spalteten sich daraufhin mit militärischer Unterstützung Belgrads gewaltsam ab. Die Krajina und West-Slawonien wurden 1995 von der Regierung Tudjman zurückerobert, was zur Massenflucht bzw. Vertreibung der Serb*innen führte. Auf internationalen Druck unterblieb eine militärische Rückeroberung Ost-Slawoniens, welches mit besagtem Abkommen unter eine Interimsverwaltung der VN gestellt wurde, mit gewissen Garantien für die dortigen Serben und Serbinnen. Österreich hatte die Eigenstaatlichkeit Kroatiens stark unterstützt, ist aber nach den Vertreibungen der Serb*innen aus der Krajina deutlich Tudjman-kritischer geworden.

[28] Der Vollständigkeit halber: Wegen Kriegsverbrechen in den Jugoslawien-Kriegen seit 1991 wurden vor dem internationalen Kriegsverbrechertribunal ICTY in Den Haag über 160 Personen angeklagt und mehr als 80 verurteilt. Mehrere Fälle laufen noch am sog. „Residualmechanismus" des Tribunals bzw. am Spezialgerichtshof der *Kosovo Specialist Chambers*.

[29] Das Thema dominierte logischerweise alle anderen Aktivitäten der österreichische Präsidentschaft, von denen aber die Erarbeitung mehrerer EU-Strategiepapiere zu Bosnien-Herzegowina, zu Serbien, zum Kosovo und zu Albanien, weiters jene des EU-Inputs für zahlreiche internationale Konferenzen, und die Gründung der *Friends of Albania*-Gruppe, alles vom COWEB vorbereitet, nicht unerwähnt bleiben sollen.

[30] Eine informelle Gruppe aus den einflussreichen Staaten USA, Russland, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien sowie der EU, vertreten durch Kommission und jeweilige EU-Präsidentschaft. Der Autor hat ebenfalls an den Kontaktgruppensitzungen teilgenommen.

Außenamts-Generalsekretär Albert Rohan so oft in den Kosovo wie kein EU-Diplomat zuvor.[31] Bei diesen Besuchen war es notwendig – und nicht ganz ungefährlich –, immer wieder die Frontlinien zu überqueren, um mit den kosovarischen Entscheidungsträger*innen zu sprechen. Überdies hat Wien die anderen EU-Mitglieder ausführlich über alle Aktivitäten und Erkenntnisse informiert, inklusive in den zahlreichen Sitzungen der Balkan-Arbeitsgruppe COWEB. Durch all das gelang es im Lauf der österreichischen Präsidentschaft, die anfangs sehr divergenten Ansichten der einzelnen EU-Staaten einander spürbar anzunähern (Außenpolitischer Bericht 1998, 40–59).

Die Staatengemeinschaft hatte aus den Erfahrungen in Bosnien gelernt und war diesmal etwas früher zu einem Eingreifen bereit, wenngleich aus Sicht Österreichs noch immer zu spät. Nach NATO-Drohungen erklärte sich Belgrad im Februar 1999 zu Friedensverhandlungen im französischen Rambouillet bereit (bei denen der österreichische Diplomat Wolfgang Petritsch als Sonderbeauftragter die EU vertrat). Belgrad lehnte allerdings den vorgelegten Plan einer umfassenden Autonomie des Kosovos innerhalb der (damals aus Serbien und Montenegro bestehenden) Bundesrepublik Jugoslawien ab und setzte die Operation Hufeisen fort. Weitere Drohungen seitens der NATO fruchteten nicht, und so begann das Bündnis im März 1999 mit der Bombardierung serbischer Stellungen und Militäreinrichtungen im Kosovo, in Serbien selbst und auch in Montenegro. Nach drei Monaten lenkte Milošević ein, befahl den Rückzug aus dem Kosovo und akzeptierte die internationale Verwaltung der Provinz sowie die Stationierung der NATO-geführten Friedenstruppe KFOR. Anfangs umfasste KFOR 50.000 Mann, derzeit sind es knapp 3800. An ihr beteiligt sich auch Österreich mit anfangs 600 und aktuell derzeit knapp 250 Mann, und stellte wiederholt den stellvertretenden Kommandanten.

Die Kosovo-Statusfrage blieb also ausgeklammert. Die Sicherheitsratsresolution 1244 vom 10. Juni 1999, die die zivile Kosovo-Verwaltung UNMIK sowie die militärische KFOR-Truppe autorisierte, gab keine wirkliche Antwort auf die Frage nach dem Status. Sie erwähnt in ihrer Präambel vage das „commitment of all states to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and the other states of the region, as set out in the Helsinki Final Act“. Im Operativteil fordert sie zwar eine politische Lösung, verweist aber bezüglich der Modalitäten nur auf ein Kommuniqué der G-8, das der Resolution als Annex angeschlossen ist. In diesem Kommuniqué wird zwar eine „substantielle Selbstverwaltung“ für den Kosovo „unter voller Berücksichtigung des Abkommensentwurfs von Rambouillet und der Prinzipien der Souveränität und territorialen Integrität der BR Jugoslawien“ genannt, aber ausdrücklich nur für die Interimslösung. Für die endgültige Lösung machen weder die Resolution noch der Annex konkrete Vorgaben. Jedenfalls war und ist Österreich gemeinsam mit vielen anderen der Überzeugung, dass aus diesen Formulierungen nicht abgeleitet werden

[31] Der Autor hat Rohan dabei regelmäßig begleitet.

kann, der Sicherheitsrat hätte die unabänderliche Zugehörigkeit des Kosovos zu Serbien normiert (Außenpolitischer Bericht 1999, 36–37 f.).[32]

Der Sicherheitsrat indorsierte im Oktober 2005 auf der Basis eines von UNO-Generalsekretär Kofi Annan in Auftrag gegebenen Optionenberichts[33] die Aufnahme von Verhandlungen über den Status, machte aber keine inhaltlichen Vorgaben.[34]

Die Kontaktgruppe gab hingegen die „drei Nein“ vor: ein Nein zu einer Rückkehr zum Status von vor 1999, ein Nein zu einer Teilung des Kosovos, und ein Nein zu einer Vereinigung mit anderen Staaten oder Teilen von anderen Staaten. Einer der – zumindest nach westlicher Lesart – äußerst wichtigen Punkte in den Ministererklärungen der Kontaktgruppe war, dass die Lösung des Konflikts „für die Bevölkerung akzeptabel“ sein müsse.[35] Da die Albaner*innen, die 90 % der Bevölkerung ausmachten, geschlossen für die Unabhängigkeit eintraten, war klar, was diese Formulierung zu bedeuten hatte. Ihr stimmte notabene auch der russische Außenminister Sergej Lawrow zu.

3.6 Der Ahtisaari-Plan

Im November 2005 hat der UNO-Generalsekretär mit Zustimmung des Sicherheitsrats den früheren finnischen Staatspräsidenten Martti Ahtisaari zum Sondergesandten für den Statusprozess und den ehemaligen Außenamts-Generalsekretär Albert Rohan zu dessen Stellvertreter ernannt, sowie als deren Infrastruktur die Operation UNOSEK geschaffen.[36] Österreich stellte nicht nur mit Rohan seinen „Balkan-Minister“ (Ajeti 2021a) zur Verfügung, sondern übernahm auch die Kosten für das UNOSEK-Büro in Wien und die Verhandlungen. Diese sollten schließlich 17 Runden, zwei davon sogenannte Elefantentreffen mit Präsident*innen und Premierminister*innen, und über 20 Missionen nach Serbien und in den Kosovo umfassen (Weller 2008). Die Kontaktgruppe begleitete den Prozess von außen; an ihren Treffen während der österreichischen EU-Präsidentschaft im 1. Halbjahr 2006 nahm auch Außenministerin Plassnik (ÖVP) teil.

Serbien wollte weiterhin am Kosovo als „Wiege der serbischen Kultur“ und „Keimzelle des serbischen Staates“ festhalten. Es sah und sieht sich darin durch Sicherheitsratsresolution 1244, durch die Helsinki-Schlussakte und durch die Gutachten der Badinter-Kommission (der Schiedskommission im Rahmen der Internationalen Jugo-

[32] Siehe zahlreiche weitere Dokumente und Erklärungen, ausführlich in der österreichischen Stellungnahme vom 17.04.2009 zum Gutachten des IGH, auf: https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/141/15620.pdf.

[33] Dok. S/2005/635 vom 07.10.2005.

[34] Dok. S/PRST/2005/51 vom 24.10.2005.

[35] Erklärungen der Kontaktgruppe vom 24.06.2006 und vom 20.09.2006.

[36] Dok. S/2005/708 und 709 vom 10.11.2005.

slawien-Konferenz) aus 1991/1992 bestätigt. Belgrad bestand weiterhin auf seinem Angebot einer „weitreichenden Autonomie" für den Kosovo innerhalb des serbischen Staates. Die – eher kursorischen – serbischen Vorschläge[37] sahen eine im internationalen Vergleich zwar durchaus angemessene Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften Republik und Provinz vor. Dem von Belgrad behaupteten Anspruch der „höchsten aller denkbaren Autonomien" wurden sie aber nicht gerecht, weil sich Belgrad wichtige Prärogativen in der Gerichtsbarkeit und in der Fiskal- und Geldpolitik, samt Wiedereinführung des Dinars, vorbehalten hätte; der Kosovo wäre seiner partiellen Völkerrechtssubjektivität wieder entkleidet worden; Belgrad hätte sich an den Kosten der Autonomie nicht beteiligt. Als klarer Verstoß gegen das Erste Zusatzprotokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention wurde vor allem beanstandet, dass die Kosovo-Albaner*innen kein Wahlrecht zum Parlament der Republik Serbien haben sollten. Kritische Kommentator*innen sahen dies alles als Indiz dafür, dass Belgrad nicht wirklich zur Gewährung der vielzitierten „weitreichenden" Autonomie bereit war. Österreich hatte, wie schon in den Jahren zuvor, das Südtirol-Modell ins Spiel gebracht, das aber von Belgrad als für den Kosovo unpassend abgelehnt wurde.

Die beiden Chefverhandler kamen schließlich zum Schluss, dass alle denkbaren Kompromissvorschläge – erfolglos – ausgelotet waren, dass ein auch noch so langes Weiterverhandeln nichts ändern würde, dass ein Einvernehmen über den Status nicht erreichbar sei (Rohan 2008, 7). So legten sie 2007 – da war die Staatenunion von Serbien-Montenegro schon zerbrochen und die Republik Serbien ein selbständiger Staat – ihren „Umfassenden Vorschlag zur Lösung des Kosovo-Status" vor, der eine international überwachte Unabhängigkeit der bisherigen Provinz beinhaltete.[38] Überdies waren Elemente für eine den besten internationalen Standards entsprechende Verfassung, für weitreichende kollektive Rechte der Serb*innen und anderen Gruppen enthalten, sowie zahlreiche technische Punkte wie die Dezentralisierung (also die kommunale Neugestaltung des Kosovos inklusive einer Neukonfiguration von Gemeinden, die hauptsächlich von Serb*innen bewohnt sind), der Schutz des (serbischen) kulturellen und religiösen Erbes, Wirtschaftsreformen und eine effiziente staatliche Verwaltung. Für die Spitze der internationalen Überwachung war ein *International Civil Representative* mit ähnlichen Vollmachten vorgesehen, wie sie der *High Representative* in Sarajewo hat, und eine *International Steering Group,* wiederum analog zu den Strukturen in Bosnien-Herzegowina. Für die EU wurde die Aufgabe des Aufbaus des Rechtsstaats vorgesehen (wofür sie dann die Mission EULEX ins Leben rief), und für KFOR weiter die Friedenssicherung.

[37] Papier *The Serbian Status Proposal*, das von den serbischen Behörden den Mitgliedern der Sicherheitsratsdelegation am 26.04.2007 in Belgrad überreicht wurde; Papier *Platform on the Future Status of Kosovo and Metohija of the State Negotiating Team*, das u. a. am 12.07.2007 in der OSZE zirkuliert wurde.

[38] Dok. des Sicherheitsrats S/2007/168 Add. 1.

Der Plan stieß in Belgrad auf empörte Ablehnung. Von den Kosovar*innen wurde der Ahtisaari-Vorschlag hingegen akzeptiert, nicht ohne dass auch diese Kritik an einigen Punkten angebracht hätten. Die Einschränkungen der Souveränität durch die vorgesehene internationale Präsenz mit ihren weitreichenden exekutiven und legislativen Vollmachten stießen ihnen sauer auf; ebenso die kommunale Umgestaltung zugunsten serbischer Gemeinden oder die Einschränkungen kosovarischer Eigentumsrechte im Umfeld serbischer Klöster. Man nahm die Vorgaben allerdings als den Preis an, den man für die Erlangung der lange angestrebten Unabhängigkeit bezahlen müsse (Rohan 2008, 9).

Trotz der Gutheißung dieses Planes durch den neuen UNO-Generalsekretär Ban Ki-Moon[39] wurde er im Sicherheitsrat nicht zur Abstimmung gebracht. Die westlichen Sicherheitsratsmitglieder legten einen Resolutionsentwurf vor,[40] in dem der Sicherheitsrat den Plan genehmigt *(„endorsed")* hätte. Russland hat hingegen seine Ablehnung bekundet, woraufhin die westlichen Sicherheitsratsmitglieder ihren Resolutionsentwurf etwas abgeschwächt haben. Dennoch blieb Russland bei seiner negativen Haltung. Auch weitere, immer schwächere Resolutionsentwürfe (die letzte, fünfte, Textvariante sprach gar nicht mehr von einer Genehmigung des Ahtisaari-Planes, nahm ihn auch nicht „zur Kenntnis", sondern dankte dem Verhandler bloß noch für den erstatten Vorschlag), trafen auf anhaltenden russischen Widerstand. Wohlgemerkt hatte Russland niemals ausdrücklich mit einem Veto gedroht, weshalb die USA ursprünglich davon ausgegangen waren, dass Moskau den Ahtisaari-Plan zwar kritisieren, die Resolution jedoch nicht vetieren, sondern Stimmenthaltung üben würde. Doch die europäischen Partner wollten „auf Nummer Sicher gehen" und nicht eher abstimmen, als dass über das zu erwartende russische Stimmverhalten Klarheit herrschte. Im Lauf der Diskussionen in New York hat sich aber die russische Haltung derart verhärtet, dass man gegen Ende dieses Prozesses wohl wirklich mit einem Veto Moskaus rechnen musste. Vermutlich ist Russland im Lauf der Verhandlungen klar geworden, dass der Westen keineswegs so entschlossen war, wie er anfangs glauben machte.

Um den von Moskau mitgetragenen serbischen Vorwürfen, man habe ja noch gar nicht „wirklich" fertig verhandelt, entgegenzutreten, startete Mitte 2007 eine neue Verhandlungsrunde unter einer Vermittler-Troika (EU, USA, Russland), um vielleicht doch noch mögliche Kompromisse auszuloten. Obwohl sich diese Troika redlich bemühte, musste nach mehreren Monaten erneut konstatiert werden, dass es in der Hauptfrage keinerlei Bewegung irgendeiner der beiden Seiten gab und keine Kompromisslösung zu erzielen war.[41] Schließlich war seit Jahren „die politische Realität im Kosovo am politisch artikulierten Souveränitätsanspruch Serbiens weit vorbeigegangen" (Petritsch und Pichler 2005, 33).

[39] Schreiben des VN-GS an den Sicherheitsrat vom 26.03.2007, Dok. S/2007/168.

[40] Dok. S/2007/437 vom 17.07.2007.

[41] Bericht des VN-GS, Dok. S/2007/768 vom 03.01.2008.

Nun war der Ahtisaari-Plan neuerlich der einzige vorliegende internationale Vorschlag, der, wie erwähnt, zwar nicht das Placet des Sicherheitsrates, aber immerhin die Indorsierung durch den UNO-Generalsekretär und die Unterstützung der USA und der meisten EU-Staaten aufzuweisen hatte. Der Westen hatte zwei Möglichkeiten: Entweder den Konflikt ungelöst zu lassen, was angesichts der Situation vor Ort zu einer raschen Destabilisierung des Kosovos und wohl der ganzen Region geführt hätte. Oder das „Wagnis" einzugehen, Prischtina auch ohne Zustimmung des Sicherheitsrats die Unabhängigkeit ausrufen zu lassen und diese anzuerkennen. Der Westen hat sich für die zweite Alternative entschieden, aber darauf bestanden, dass die Unabhängigkeit ausschließlich im Rahmen des Ahtisaari-Plans erfolgen dürfe, also mit den entsprechenden Garantien für die serbische und die anderen Volksgruppen, mit den vorgesehenen Übergangsfristen und insbesondere mit der internationalen Präsenz mit ihren weitreichenden Vollmachten zur „Überwachung" der Eigenstaatlichkeit. Prischtina zeigte sich damit einverstanden. Überdies hat der Westen klargestellt, dass der Kosovo kraft der Entwicklungen in den letzten Jahren ein Fall gänzlich *sui generis* ist, mit keinem anderen Konfliktherd verglichen werden kann und daher auch keinen wie immer gearteten Präzedenzfall darstellt.

3.7 Die Kosovo-Unabhängigkeit (und die Folgewirkungen)

Und so wurde in Absprache mit EU und USA am 17. Februar 2008 vom Parlament in Prischtina die Unabhängigkeit ausgerufen,[42] und zwar auf der Basis des Ahtisaari-Plans, den man feierlich umfassend umzusetzen gelobte. Wegen dieses ausdrücklichen Abstellens auf den Ahtisaari-Plan und des Konsensvorgehens mit dem Großteil der westlichen Staatengemeinschaft kann man, aus der Sicht Österreichs und vieler anderer, nicht von einer „unilateralen" Unabhängigkeitserklärung sprechen. Noch am selben Tag erfolgten die ersten Anerkennungen des neugeborenen Staates. In Belgrad kam es zu Massendemonstrationen und zu heftigen Unruhen, bei denen mehrere westliche Botschaftsgebäude und Firmenniederlassungen verwüstet und zum Teil in Brand gesteckt, Botschaftseigentum beschädigt und zerstört sowie Diplomat*innen tätlich angegriffen wurden. Auch Eigentum der österreichischen Botschaft und österreichischer Firmen war betroffen. Insgesamt gab es mehrere Tote und 170 Verletzte.

Die folgende Tagung der EU-Außenminister*innen fasste einen Beschluss, der den einzelnen EU-Staaten freistellte, die Unabhängigkeit des Kosovo anzuerkennen oder nicht.[43] Während es noch in den Monaten davor nach einer großen Einigkeit unter den EU-Mitgliedern zugunsten der Unabhängigkeit des Kosovos ausgesehen hatte, haben

[42] Unabhängigkeitserklärung abgedruckt in Weller (2008, 70).

[43] Schlussfolgerungen des Rats Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom 18.02.2008, Dok. 6496/08.

sich kurz vor deren Ausrufung die Meinungsunterschiede vergrößert. Zypern, Rumänien, Spanien und die Slowakei hatten wissen lassen, dass sie keineswegs gewillt seien, den Staat Kosovo anzuerkennen. Zypern blockierte zwischenzeitlich auch die EU-internen Vorbereitungen der im Ahtisaari-Plan vorgesehenen Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX. Manche (z. B. Rohan 2011, 42–43) bezeichnen das Verhalten dieser EU-Staaten als unverantwortlich, weil sie damit die serbischen Widerstände gegen die von ihnen selbst beschlossene und finanzierte Mission ermutigen, damit nicht nur den Erfolg der Mission behindern, sondern letztendlich auch der Schaffung eines funktionierenden Gemeinwesens im Kosovo schaden, und überdies das – zum Teil von ihnen selbst entsandte – EU-Personal sicherheitsmäßig gefährden.

Österreich hat im Lichte der genannten Entscheidung der EU-Außenminister*innen das (aus mehreren Schritten bestehende) Anerkennungsverfahren eingeleitet und am 28. Februar 2008 die Republik Kosovo als unabhängigen und souveränen Staat anerkannt. Kurz darauf wurden diplomatische Beziehungen aufgenommen und die seit 1998 bestehende Außenstelle der Botschaft Belgrad in Prischtina in eine eigene Botschaft umgewandelt.

Gemäß einem Aktionsplan der serbischen Regierung, der diplomatische Sanktionen gegen die Anerkenner vorsah, wurde der serbische Botschafter in Wien „zur Berichterstattung" nach Belgrad einberufen. Eine solche Maßnahme ist im diplomatischen Handwerkszeug eine Möglichkeit, einem anderen Staat sein Missfallen in aller Deutlichkeit kundzutun. Überdies hat Belgrad nach dem österreichischen Ministerratsbeschluss zur Kosovo-Anerkennung eine Kontaktsperre auf und zu der politischen Ebene verhängt, d. h. dass Politiker*innen oder Diplomat*innen von serbischen Minister*innen (bilateral) nicht mehr empfangen wurden.

Österreich nahm diese, einige Monate andauernden Sanktionen, ebenso wie die anderen davon betroffenen Staaten, zur Kenntnis, ohne ihnen viel Auswirkung auf die bilateralen Beziehungen zuzugestehen. Insbesondere hat Österreich, wie die meisten anderen, auf die in der Diplomatie an sich üblichen reziproken Maßnahmen verzichtet und weder den Autor dieses Beitrags als Botschafter „zur Berichterstattung" einberufen noch von sich aus irgendwelche Treffen abgesagt. Durch dieses gelassene Herangehen ist es Österreich gelungen, das bilaterale Verhältnis intakt zu lassen, die politischen Beziehungen nahmen keinen Schaden. Die österreichischen Unternehmen beschlossen, „wegen ein paar kaputter Auslagenfenster" an den Belgrader Filialen das Engagement nicht zurückzufahren. Im Rahmen der Osthilfe hat Österreich Serbien traditionell stark unterstützt, mehr als jedes andere Land, und auch dieses Engagement nicht vermindert. Weiterhin erhielt Serbien pro Jahr Projekte von drei bis vier Millionen Euro.

Die internationale Überwachung der Unabhängigkeit ging 2012 zu Ende, der Kosovo ist seither (anders als Bosnien-Herzegowina) ein voll souveräner Staat.

3.8 Der Weg zur Unabhängigkeit Montenegros (und der zweite österreichische EU-Vorsitz)

Die beiden früheren jugoslawischen Teilrepubliken Serbien und Montenegro hatten sich, wie erwähnt, 1992 zur „Bundesrepublik Jugoslawien" erklärt, die erst 1996 von den EU-Staaten als einer der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens anerkannt wurde. 2003 wurde diese Bundesrepublik zur „Staatenunion von Serbien und Montenegro"[44] umgestaltet, gerade noch ein Bundesstaat, knapp an der Grenze zum Staatenbund. Eine der wichtigsten Bestimmungen in der Verfassungscharta dieser Staatenunion (man vermied bewusst die Bezeichnung „Verfassung") war ein Austrittsrecht nach dem Ablauf von mindestens drei Jahren, zu verwirklichen durch ein Referendum.

Die Staatenunion zwischen dem kleinen Montenegro mit seinen 600.000 Einwohner*innen und dem zwölfmal so großen Serbien war von keinem der beiden Bestandteile wirklich gewollt; sie hat nie wirklich funktioniert. 2006 ist die dreijährige Wartefrist abgelaufen, und die montenegrinische Führung unter Milo Djukanović hat keinen Zweifel daran gelassen, das Unabhängigkeitsreferendum durchzuführen.

Die EU war in dieser Frage gespalten. Die österreichische Haltung lautete, dass man ein Weiterbestehen der Staatenunion durchaus begrüßen würde, wenn zu erwarten wäre, dass dieser Staat tatsächlich zum Funktionieren gebracht würde. Da letzteres aber ganz offensichtlich nicht der Fall war, sollten Alternativen wie die Unabhängigkeit der einen oder anderen Teilrepublik akzeptiert werden, wenn auf diese Weise eine größere Wahrscheinlichkeit für Stabilität, für Fortschritte in der Europäisierung der Region und für weitere Reformen in Richtung europäische Standards gegeben sei. Der EU-Außenbeauftragte Javier Solana hat hingegen aus seiner Präferenz für ein Unterbleiben eines Unabhängigkeitsreferendums und für die Fortführung der – in Wirklichkeit dysfunktionalen – Staatenunion kein Hehl gemacht. Mehrere EU-Staaten hielten ebenfalls an der Staatenunion fest. Der Grund dafür wird wohl weniger in einer – ohnehin nicht realen – Hoffnung gelegen haben, die Staatenunion werde sich schon irgendwie zusammenraufen, sondern vielmehr in Überlegungen im Hinblick auf separatistische Bewegungen bei den betreffenden EU-Mitgliedern selbst. Dasselbe trifft übrigens auch auf deren Haltung zum Kosovostatus zu. Österreich hält es hingegen für nicht angezeigt, innere Debatten zur Grundlage der Politik gegenüber anderen Staaten zu machen (Rohan 2011, passim).

In der ersten Jahreshälfte 2006 hatte Österreich die Präsidentschaft in der EU zu führen und musste daher besonders vorsichtig agieren, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, diese Rolle für das Vorantreiben eigener Positionen zu missbrauchen. Gleich-

[44] Die korrekte Übersetzung von *Državna zajednica* würde Staatliche Union lauten und ihr Wesen auch besser charakterisieren; doch hat sich im Deutschen der Terminus Staatenunion eingebürgert. Wegen der massiven Interventionen Solanas zugunsten der Schöpfung dieses Staates wurde er scherzhaft „Solanien" genannt.

zeitig war Wien aber auch bestrebt, sich nicht von jenen über den Tisch ziehen zu lassen, die in Sachen Montenegro eine entgegengesetzte Position vertraten. Und schließlich sollte die EU als Ganzes als (halbwegs) geeint, als handlungsfähig und als ernstzunehmender Partner auf dem internationalen Parkett erscheinen. Aus nationaler Sicht war ferner wichtig, zum einen Serbien nicht zu verprellen, das ja der montenegrinischen Unabhängigkeit gegenüber skeptisch war, und zum anderen die traditionell guten Beziehungen zu Montenegro nicht dadurch zu gefährden, indem man seine Unabhängigkeitsbemühungen erschwerte. Österreich hat diese delikate Aufgabe gut gemeistert.

Doch zunächst waren noch Schwierigkeiten zu überwinden, vor allem die Frage einer „qualifizierten" Mehrheit beim Unabhängigkeitsreferendum. Die Venedig-Kommission des Europarats empfahl eine solche eindringlich, ohne jedoch zu präzisieren, wie hoch sie konkret sein müsse.[45] Aus politischer Sicht ist es verständlich, eine Mehrheit deutlich über der 50 %-Marke zu wünschen. Denn zu groß wäre die Gefahr einer weiteren Spaltung der Bevölkerung, wenn nur eine hauchdünne Mehrheit über eine so essenzielle Frage entschiede. Grundrechtliche Überlegungen zum Prinzip des gleichen Stimmrechts, als eines der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Grund- und Freiheitsrechte, brachte Österreich in die Diskussion ein: Dieses Prinzip erfordert, dass jede Stimme den gleichen Erfolgswert haben muss, also das gleiche Einflussgewicht auf das Ergebnis (Walter und Mayer 1982, 93). Wenn man nun eine größere Mehrheit als 50 % vorschreibt, dann hat eine Negativstimme mehr Einfluss auf das Abstimmungsergebnis – also mehr Erfolgswert – als eine Prostimme. Und damit ist das Prinzip des gleichen Stimmrechts verletzt.

Podgorica hat sich, trotz einiger Zweifel, dem EU-Vorschlag (oder wenn man will: Druck) der Erforderlichkeit von 55 % gebeugt. Das Erreichen dieser Marke war nach den Umfragen sehr unwahrscheinlich, aber nicht ganz außerhalb des Möglichen. Die Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 erbrachte dann eine Mehrheit von 55,5 %. Mit diesem eindeutigen Votum hatte niemand berechtigte Gründe, an der Unabhängigkeit Zweifel zu ziehen. Am 03. Juni 2006 rief Montenegro seine Eigenstaatlichkeit aus. Belgrads offizielle Haltung war die der Nichteinmischung und der kommentarlosen Kenntnisnahme, hinter den Kulissen war jedoch eine grobe Verärgerung über die Abspaltung des „kleinen Bruders" zu merken.

Österreich hat Montenegro noch im Juni 2006 anerkannt und im Juli die erst ein Jahr zuvor eröffnete Außenstelle der Botschaft Belgrad in Podgorica in eine eigene Botschaft umgewandelt. Einige Kommentator*innen vor Ort haben Wien Schadenfreude darüber unterstellt, dass der letzte Rest des zu großen Teilen aus der Konkursmasse Österreich-Ungarns gebildeten Jugoslawiens nun „endlich" untergegangen sei. Als Staat hegt Österreich jedoch keine derartigen Gefühle. Es ist allerdings an der Stabilität der Region, an funktionierenden Staaten und an deren rascher Annäherung an die EU interessiert. Welche und wie viele Staaten dies sind, darüber hat ausschließlich die betroffene

[45] Gutachten CDL-AD(2005)041 vom 19.12.2005.

Bevölkerung selbst zu entscheiden. Klarerweise ist Wien bestrebt, all diesen im Grunde benachbarten Ländern nach Kräften zu helfen, weil die politische und wirtschaftliche Stabilisierung auch Österreich selbst zugutekommt.

Durch den Wegfall der Staatenunion wurde logischerweise auch Serbien selbständig, das sich dann eine neue eigenstaatliche, weitgehend moderne Verfassung gab. Die Wermutstropfen jedoch waren zum einen die noch stärkere Festschreibung des Anspruchs auf den Kosovo (was die oben beschriebenen Verhandlungen nicht gerade erleichterte) und zum andern die Abschwächung der Autonomie der Vojvodina, was dort Enttäuschung auslöste. Die Vojvodina, die auf ihre (alt-)österreichische Rechtstradition stolz ist, hatte nämlich einen Status ähnlich einem Bundesland erhofft.

Mit der Unabhängigkeit Montenegros 2006 und jener des Kosovo 2008 ist der Desintegrationsprozess des ehemaligen Jugoslawiens als abgeschlossen zu betrachten (sieht man vom Weiterbestehen der Kosovo-Anerkennungsproblematik ab). Hier sollen noch die österreichischen Diplomat*innen und Expert*innen genannt werden, die während dieser Zeit in leitender internationaler Funktion tätig waren. Der Bogen reicht vom Leiter der EU-Balkanmission ECMM Franz Parak über den Richter am bosnischen Verfassungsgericht Joseph Marko und den Menschenrechtsspezialisten Manfred Novak, den EU-Sonderbevollmächtigten für Albanien Herbert Grubmayr, die genannten *High Representatives* Wolfgang Petritsch und Valentin Inzko und den stellvertretenden *High Representative* Andreas Herdina, die Europarats-Delegationsleiterin Sonja Moser-Starrach, bis zum Koordinator des Stabilitätspaktes[46] Erhard Busek, zum Balkandirektor Solanas Stefan Lehne und zu den bereits erwähnten Peter Hohenfellner und Albert Rohan. Alle österreichischen Außenminister*innen dieser Zeit, Alois Mock (ÖVP), Wolfgang Schüssel (ÖVP), Benita Ferrero-Waldner (ÖVP) und Ursula Plassnik (ÖVP), haben ein engagiertes, international höchst anerkanntes Balkan-Profil entwickelt.

4 Wesentliche Instrumente der EU-Balkanpolitik

Die EU pflegt natürlich eine umfassende Balkanpolitik. Für die Zwecke dieses Beitrags verdienen vor allem die Instrumente Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) eine nähere Betrachtung, da sie von Österreich wesentlich mitbeeinflusst wurden und werden. Bis zur dritten EU-Präsidentschaft Österreichs 2018 hat sich übrigens vieles verändert: Die EU war auf 28 Mitglieder angewachsen, der Vertrag von Lissabon hat die EU tief greifend umgestaltet. So ist die Rolle der Präsidentschaft erheblich reduziert, dafür die

[46] Der Stabilitätspakt wurde 1999 gegründet, um die militärischen Maßnahmen der Staatengemeinschaft mit solchen des Wiederaufbaus und seiner besseren Koordination zu flankieren. Er wurde 2008 in den *Regional Cooperation Council* (RCC) als regionales Kooperationsprogramm übergeführt.

Brüsseler Strukturen samt der Außenbeauftragten und dem Europäischen Auswärtigen Dienst wesentlich gestärkt. Für die Staatengemeinschaft spielt der Balkan gegenüber früher eine verminderte Rolle.

4.1 Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und die EU-Erweiterung

Ab 1996 hat die EU etappenweise den SAP (näheres bei Jandl 2003) als Instrument gegenüber den Balkanstaaten entwickelt, der später in den EU-Erweiterungsprozess überging. Zunächst stand die Unterstützung bei der Umsetzung der Friedensabkommen, der regionalen Zusammenarbeit und den Reformen zur Übernahme europäischer Standards im Vordergrund. Die Konsistenz des Ansatzes *(Regional Approach)* sollte aber auch die individuelle Situation der einzelnen Länder berücksichtigen, worauf vor allem Österreich, inklusive durch Außenminister Schüssel (ÖVP) selbst, insistierte. Wien war wichtig, dass mit dem *Regional Approach* keineswegs die von Agram und Sarajewo befürchtete „Re-Jugoslawisierung" einherging, dass die schnelleren Länder nicht auf die langsameren warten müssten, und dass das jeweilige Stadium der Staaten gebührend berücksichtigt wurde. Regatta statt Konvoi, hieß es.

Mit der „Konditionalität" stellte die EU für Fortschritte bei Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftsreformen, etc. vorab definierte Stufen der Beziehungsintensivierung in Aussicht. Die „Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen" (SAA) bilden den Abschluss. Erfolgreich implementierte SAA öffnen den Weg zum EU-Beitrittsprozess. Überdies stehen Mittel aus einem speziellen Programm offen, das anfangs PHARE und nunmehr „Instrument für Heranführungshilfe" (*Instrument for Pre-accession Assistance,* IPA) heißt.

In der Praxis wurden die vage formulierten und leicht uminterpretierbaren „Gummiparagrafen" des SAP gerügt, die von der EU auch mehrmals sozusagen mitten im Spiel geändert wurden. Die Unübersichtlichkeit und die Unklarheit über die gerade geltenden Anforderungen machten es den Regierungen oft schwer, diese zu erfüllen, bzw. leicht, im Falle der Nichterfüllung Ausreden zu finden. Doch im Wesentlichen funktionierte der SAP als Motor der EU-Annäherung. Vom Europäischen Rat in Saloniki wurde 2003 feierlich bestätigt (und mittlerweile mehrfach bekräftigt, zuletzt auf dem EU-Westbalkan-Gipfel in Brdo im Oktober 2021), dass alle SAP-Länder für eine EU-Mitgliedschaft infrage kommen.[47] Seit 2020 wird nach einer neuen Methodik verhandelt, die verstärkt auf die Rechtsstaatlichkeit fokussiert. Dennoch herrscht seit einiger Zeit eine gewisse Desillusionierung vor, und zwar auf beiden Seiten.

Das wichtigste Thema für Österreich in diesem Zusammenhang war und ist das Voranbringen der Beitrittsverhandlungen der Balkanstaaten. Auch durch das aktive

[47] Erklärung des Europäischen Rats von Thessaloniki, 21.06.2003, Dok. 10229/03.

Zutun Wiens haben Nordmazedonien seit 2005 und Albanien seit 2014 Kandidatenstatus, und die Verhandlungen mit Montenegro und mit Serbien wurde 2012 bzw. 2014 eröffnet und seither deutlich vorangetrieben, wobei Belgrad den kleinen Nachbarn mittlerweile überholt hat. Österreich hatte sich seit dem Sturz des Milošević-Regimes (2000) mit Nachdruck für Serbien verwendet und Außenminister Michael Spindelegger (ÖVP) hatte Österreich wiederholt als dessen „Anwalt" in der EU bezeichnet, auch wenn Zweifel an der Europareife der serbischen Führung aufkamen.[48] Diese streckenweise „bedingungslose" (also nicht an die korrekte Erfüllung der Bedingungen geknüpfte) Unterstützung provozierte auch ironische Kommentare. Während es vor hundert Jahren bei Karl Kraus noch geheißen hatte: „Serbien muss sterbien – ob's da wüll oder net", meine Wien offenbar nunmehr: „Serbien muss EU-Mitglied werdien – ob's da wüll oder net!" (nach Kaspar 2009, 4).

Mit dem Ziel einer Normalisierung findet seit 2011 ein von der EU-Außenbeauftragten „fazilitierter" Dialog zwischen Belgrad und Prischtina über praktische Fragen statt. Je nach der politischen Lage in Serbien und im Kosovo erlebt dieser Prozess immer wieder ermutigende Aufs und enttäuschende Abs. Österreich ist bemüht, durch gute Dienste und Kontaktvermittlung zu helfen. Das Kosovothema droht noch zum Stolperstein für die Beitrittsverhandlungen Serbiens zu werden. Nicht umsonst hat die Kommission Belgrad wie Prischtina gewarnt, dass der Weg zur EU nur bei erfolgreicher Normalisierung offen steht.[49]

Angesichts der Nicht-Fortschritte v. a. in Bosnien-Herzegowina mit seiner „dysfunktionalen Dayton-Verfassung" (Oeter 2014, 327; Rohan 2011, 42) und der darob einsetzenden *„Bosnia fatigue"* der internationalen Gemeinschaft hat Deutschland mit dem 2014 gestarteten „Berlin-Prozess" einen neuen Impetus für Sarajewo und seine Nachbarn gegeben. Einige Beobachter*innen hätten eine österreichische Initiative für ersehnlicher gehalten (womit es dann wohl ein „Wien-Prozess" geworden wäre), wie manche überhaupt plakativ eine „Selbstverzwergung" Österreichs in der Balkanpolitik orteten (Schneider 2014; ähnlich Džihić 2015, 8). Das SAA mit Bosnien-Herzegowina ist 2015 in Kraft getreten. Zu dem 2016 überreichten Beitrittsantrag hat die Kommission zuletzt festgestellt, dass noch keine ausreichende „kritische Masse" für den Beitrittskandidatenstatus vorliege.[50] Die ständige Boykott- und Austrittsdrohung der Republika Srpska ist einer der gewichtigsten, wenngleich bei weitem nicht einzige Grund. Ein EU-Beitritt eines nicht voll souveränen Landes (Stichwort Quasi-Protektorat) ist nicht vorstellbar.

Hinsichtlich des Kosovos fehlt nach wie vor die Anerkennung durch fünf EU-Mitglieder,[51] die sich auch von der Bestätigung der Völkerrechtskonformität der

[48] Die Unterstützung von nicht wirklich pro-europäischen Politikern im Interesse der – vermeintlichen(?) – Stabilität wurde als „Stabilokratie" kritisiert (Shuka 2021).

[49] Zuletzt im Bericht der Kommission vom 19.10.2021, COM(2021) 644 final, Pkt. 17 und 21.

[50] Bericht der Kommission vom 19.10.2021, COM(2021) 644 final.

[51] Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien, Zypern.

Unabhängigkeitserklärung durch den IGH (2010)[52] nicht überzeugen ließen und weiterhin im täglichen EU-Handeln sowie in vielen internationalen Organisationen peinlich darauf achten, dass nichts passiert, was eine Anerkennung implizieren könnte. Auch im SAP standen sie auf der Bremse. Erst nach massivem Druck der Kommission und einiger Mitgliedstaaten (darunter Österreich) wurde das SAA 2016 in Kraft gesetzt, allerdings nur seitens der EU, und nicht wie üblich seitens der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Mit dem Status des Kosovos als „potenzieller Beitrittskandidat" sind die fünf unglücklich, und die von der Kommission empfohlene Visaliberalisierung blockieren sie. Diese Haltung wurde von Beobachter*innen als Beschädigung der GASP kritisiert die deswegen als „traurig", ja als *„messy"* und *„pathetic"* dastehe (Rohan 2011, 43; Grant 2009, 8 ff.).

4.2 Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die – intergouvernementale und durch den Vertrag von Lissabon substanziell vertiefte – GSVP wird in diesem Buch an anderer Stelle dargestellt. Hier möge genügen, dass die für den Balkan wichtigsten Erscheinungsformen die militärischen und zivilen Krisenmanagement-Operationen sind (näheres zu diesen Beteiligungen in Jandl 2010 und Jandl 2013b). Die ersten waren 2003 zwei Polizei-(EUPOL-)Missionen nach (Nord-)Mazedonien und Bosnien-Herzegowina, an denen sich Österreich beteiligte und die 2006 bzw. 2012 ihr Mandat erfüllt hatten. Nach einer detto 2003 nach (Nord-)Mazedonien verlegten Kurzzeit-Militäroperation (wieder mit österreichischer Teilnahme) übernahm 2004 die erste langfristig angelegte militärische GSVP-Operation, EUFOR ALTHEA, mit damals 7000 Soldat*innen die Friedenssicherung in Bosnien-Herzegowina von der NATO-geführten SFOR. Österreich hatte sich schon mit Masse an IFOR und SFOR beteiligt und stellt heute bei EUFOR ALTHEA etwa die Hälfte der noch 600 Mann starken Truppe sowie seit 2009 durchgehend den Kommandanten. Das wichtigste Anliegen Wiens ist die Aufrechterhaltung ihres exekutiven Mandats, das etliche EU-Staaten inzwischen für entbehrlich halten, das aber auch von Russland (aus ganz anderen Gründen) offen hinterfragt wird.

Die größte zivile Mission, die die EU je unternommen hat, EULEX Kosovo, arbeitet seit 2008 mit anfangs 3000 (und heute noch 420) Polizist*innen, Richter*innen, Staatsanwält*innen und Justizwachebeamt*innen an der Europäisierung des gesamten Rechtspflegeapparats. Österreich ist zwar beteiligt, aber im Vergleich zu seinem

[52] Advisory Opinion *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo* vom 22.07.2010, in: ICJ Reports 2010, 403–454; die österreichische Stellungnahme vom 16.04.2009 ist ebenfalls auf der Homepage des IGH einsehbar, https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/141/15620.pdf.

allgemeinen Balkanprofil stark unterrepräsentiert (was im Übrigen auf alle zivilen GSVP-Missionen zutrifft), aktuell mit gar nur noch einer Handvoll Personen. Dasselbe gilt für die diversen OSZE-Missionen in den Balkanstaaten.

5 Resümee

Der EU-Beitritt zum 01. Jänner 1995 war auch für die Balkanpolitik Österreichs ein Paradigmenwechsel. Mit ihm nahm das bislang hauptsächlich einzelstaatliche österreichische Engagement keineswegs ab, aber es verlagerte sich zu einem erheblichen Teil in die EU. Da die meiste Arbeit innerhalb der GASP-Gremien und somit hinter verschlossenen Türen erfolgte, entstand in der Öffentlichkeit gelegentlich der Eindruck, Wien hätte seine Aktivitäten zurückgefahren. Dass es dem Ballhausplatz in beharrlicher Arbeit gelungen ist, der EU-Balkanpolitik einen nachhaltigen österreichischen Stempel aufzudrücken, war für die Insider zufriedenstellend, konnte aber von außen nur eingeschränkt wahrgenommen werden. Man hat gar nicht versucht, bei jeder von Österreich geprägten EU-Initiative öffentlich auf den österreichischen Einfluss hinzuweisen, weil das andere EU-Staaten verärgert und ihre Bereitschaft verringert hätte, die Wiener Vorschläge zu übernehmen. Und somit wurde vieles, was auf österreichischen Ideen beruhte, von außen als reine EU-Politik wahrgenommen. Die Überlegung des Außenamtes lautete, dass es besser sei, die Politik der EU zu beeinflussen und sie damit „österreichischer" zu machen, als ständig medial die österreichischen Positionen zu betonen, ohne dass sie umgesetzt würden (Rohan 1997a, 10–11; Rohan 1997b, 541).

Zurückblickend lässt sich aus Sicht des Verfassers feststellen, dass der österreichischen Außenpolitik gelungen ist:

- sich international als „Balkankenner", auf dessen Stimme die Staatengemeinschaft hört, zu etablieren;
- die EU-Balkanpolitik entscheidend mitzuprägen;
- enge und vertrauensvolle Verhältnisse mit allen Balkanstaaten aufzubauen;
- die Staatengemeinschaft – spät, aber doch – zum Eingreifen in die kriegerischen Ereignisse am Balkan zwecks Beendigung derselben zu bewegen;
- die Eigenstaatlichkeit der Jugoslawien-Nachfolgestaaten zu akzeptieren (mit dem Wermutstropfen Kosovo);
- diese auf den Weg Richtung EU-Mitgliedschaft zu bringen, die diesbezüglichen Verhandlungen voranzutreiben, und die Reformbemühungen zu unterstützen;
- das Balkanthema (relativ) weit oben auf der internationalen Agenda zu halten;
- (letztere Punkte natürlich im Konzert mit anderen Akteuren).

Als weniger zufriedenstellend ist zu notieren, dass

- es nicht rechtzeitig gelang, den Sicherheitsrat und andere internationale Strukturen zu aktivieren, die die Gewalt (zumindest teilweise) hätten verhindern können;
- der Kosovo von wesentlichen Akteuren, darunter fünf EU-Mitgliedern, immer noch nicht anerkannt und in seiner Integration in internationale Gremien behindert ist;
- sich Bosnien-Herzegowina nach wie vor im Status eines „Quasi-Protektorats" befindet und die „dysfunktionale" Dayton-Verfassung nicht novelliert ist;
- für manche Balkanstaaten noch zuwenig Anreize dafür vorliegen, die Reformen und damit auch die EU-Annäherung zu beschleunigen.

Auch in Zukunft bleiben Österreich beträchtliche außenpolitische Aktionsmöglichkeiten und -notwendigkeiten auf dem Balkan, sowohl als individueller Akteur als auch im Rahmen der EU und anderer Organisationen. Sei es, Bosnien-Herzegowina zu einem funktionierenden Staat europäischen Zuschnitts zu machen; sei es, die Staatlichkeit des Kosovos zu stärken und seine universelle Anerkennung und Aufnahme in Internationale Organisationen voranzutreiben; sei es, Serbien, Montenegro, Nordmazedonien und Albanien zügig weiter Richtung EU-Mitgliedschaft zu bringen, bei gleichzeitiger Hilfe zur präzisen Erfüllung der gestellten Bedingungen. Österreich kann und soll als Motor einer künftigen EU-Mitgliedschaft *aller* Balkanstaaten wirken.

Jedenfalls ist die Aufgabe dringender denn je. Der Einfluss von Akteuren, die das westliche Modell nicht oder nur eingeschränkt vertreten, wächst rasch – wie jener Russlands (v. a. in Serbien und der Republika Srpska), Chinas (überall auf dem Balkan, befördert durch massive Investitionen), golf-arabischer Staaten (v. a. in Bosnien-Herzegowina).[53] Das Engagement der früher sehr aktiven USA ist demgegenüber spürbar zurückgegangen.

Die EU, ihre Mitgliedstaaten und *like-minded* Akteure sind daher besonders gefordert. Wien hat einen erheblichen Startvorteil, kraft der am Balkan noch sehr präsenten und positiv besetzten historischen Bezüge, kraft seiner weithin anerkannten Balkan-Kompetenz, kraft seiner als vertrauensbildenden wahrgenommenen Politik der letzten drei Jahrzehnte und nicht zuletzt kraft der Menschen, die an beiden Orten heimisch sind und eine stabile Brücke bilden.

Weiterführende Literatur

Die Literatur zum Thema ist so umfangreich, dass es kaum möglich scheint, Allgemeingültiges zu empfehlen. Aus der Liste der für diesen Beitrag benützten Literatur (siehe unten) können jedenfalls die beiden Bände von Noel Malcolm *Bosnia – A Short History* (1996) und *Kosovo – A Short History* (1999), als historische Standardwerke hervor-

[53] Siehe dazu die einschlägigen Warnungen, z. B. bei Lopatka (2018, v. a. 18–26); Hänsel und Feyerabend (2018); Ajeti (2020) oder Petritsch und Freund (o. J.).

gehoben werden, ebenso wie Erich Rathfelders *Sarajevo und danach – Sechs Jahre Reporter im ehemaligen Jugoslawien* (1998), eine hervorragende journalistische Aufbereitung der Geschehnisse.

Für eine mit über 1800 Seiten vollumfängliche Darstellung der österreichischen Außenpolitik ab 1945 sei auf Michael Gehlers *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik* (2005) verwiesen, für eine kürzere Version auf *Anspruch und Wirklichkeit – Österreichs Außenpolitik seit 1945* von Franz Cede und Christian Prosl (2015).

Zur österreichischen Kosovo-Politik wird die sehr informative Wiener Dissertation von Faruk Ajeti *(Die Kosovopolitik Österreichs in den Jahren 1986–1999)* voraussichtlich 2022 als Buch erscheinen.

Oft – und nach Einschätzung des Verfassers richtigerweise – wird behauptet, dass die Romanliteratur der Schlüssel zum Verständnis des (zumindest slawischsprachigen) Balkans sei. So seien denn letztendlich folgende Werke empfohlen, die in verschiedenen Ausgaben erhältlich sind: Die *Brücke über die Drina (Na Drini ćuprija)* sowie *Wesire und Konsuln (Travnička hronika)* des Nobelpreisträgers Ivo Andrić für Bosnien allgemein; von Meša Selimović *Der Derwisch und der Tod (Derviš i smrt)* sowie *Die Festung (Tvrđava)* für die Bosniaken im Speziellen. Das Wesen Montenegros sei aus dem Epos *Der Bergkranz (Gorski vijenac)* des Fürsten Petar II. Petrović-Njegoš (das erstmals in Wien gedruckt wurde) erschließbar, und jenes der Serben, sagt man, aus Vuk Drašković‘ Roman *Das Messer (Nož).*

Literatur

APA-OTS. 2017. Ein Vierteljahrhundert weltweite Hilfe durch ORF-Aktion „NACHBAR IN NOT“ (2). https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170619_OTS0150/ein-vierteljahrhundert-weltweite-hilfe-durch-orf-aktion-nachbar-in-not-2.

Ajeti, Faruk. 2020. Der Westbalkan in der Arena geostrategischer Interessen von Russland und China. *oiip – Österreichisches Institut für Internationale Politik, OIIP Policy Brief,* Sept. 2020.

Ajeti, Faruk. 2021a. Das Vermächtnis des österreichischen Balkan-Ministers. Die Presse, 11. April.

Asbóth, Johann. 1888. *Bosnien und die Herzegowina – Reisebilder und Studien*. Wien: Hölder.

Berdan, Helga. 2008. *Die Machtpolitik Österreich-Ungarns und der Eisenbahnbau in Bosnien-Herzegowina 1872 – 1914*. Diplomarbeit, Universität Wien, Universitätsbibliothek. https://utheses.univie.ac.at/detail/305.

Blašković, Pero. 1939. *Sa Bošnjacima u svjetskom ratu*. Belgrad: Globus. (deutsche Kurzfassung: Blašković, Pero. 2001. *Mit den Bosniaken im Weltkrieg*. Wien: Landesverteidigungsakademie.)

Brauneder, Wilhelm, und Friedrich Lachmayer. 1980. *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien: Manz.

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. 1992. *Sonderdruck Jugoslawische Krise*. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten.

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. 1993. *Österreichs Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, Bericht 1991–1992*. Wien: Manz.

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten bzw. Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten bzw. Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres,

Hrsg. 1990–2018. *Außenpolitischer Bericht* (bis 2010) bzw. *Außen- und Europapolitischer Bericht* (ab 2011). Wien.

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres. 2016. *Regionalstrategie Donauraum/ Westbalkan*. Wien.

Carnegie Endowment for International Peace, Hrsg. 1996. *Unfinished Peace – Report of the International Commission on the Balkans*, Washington DC.

Cede, Franz, und Christian Prosl. 2015. *Anspruch und Wirklichkeit – Österreichs Außenpolitik seit 1945*. Innsbruck: StudienVerlag.

Džihić, Vedran. 2015. Westbalkan als Kollateralschaden der europäischen Passivität? Aktuelle Entwicklungen im Lichte der EU-Erweiterungspolitik und der Flüchtlingsproblematik. *oiip – Österreichisches Institut für Internationale Politik, ÖIIP Policy Paper 7/2015*. Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59065-7.

Fritzler, Marc. 1993. *Stichwort Das ehemalige Jugoslawien*. München: Heyne.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik*. Band I und II. Innsbruck: StudienVerlag.

Grant, Charles. 2009. *Is Europe Doomed to Fail as a Power?*. London: Centre for European Reform.

Hänsel, Lars, und Florian Feyerabend. 2018. Der Westbalkan im Fokus externer Akteure. In *Der Einfluss externer Akteure auf den Westbalkan,* hrsg. von Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 3–8. Berlin.

International Crisis Group (ICG). 1998. *Kosovo Spring – Report on Kosovo*. Brüssel.

Jandl, Gerhard. 1997. Von Sarajevo nach Dayton – Historische Betrachtungen zum Balkan-Konflikt. *Österreichische Monatshefte* 7–8(97):31–36.

Jandl, Gerhard, und Richard Kühnel. 1996. Die Entwicklung zum Frieden im ehemaligen Jugoslawien – Internationale Balkanpolitik 1995/1996. In *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1995*, hrsg. von Andreas Khol et al., 549–575. München: Oldenbourg.

Jandl, Gerhard. 1998. Die Balkankrise und kein Ende. In *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1997,* hrsg. von Andreas Khol et al., 773 – 803. München: Oldenbourg.

Jandl, Gerhard. 2003. Die Beziehungen der EU zu Südosteuropa: Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Eine Betrachtung aus politischer Sicht. *Schriftenreihe des Instituts für Europarecht der Karl-Franzens-Universität Graz*. Bd. 18. Graz.

Jandl, Gerhard. 2010. Die EU als (erfolgreicher?) Krisenmanager auf dem Balkan – ein Erfahrungsbericht aus mitgliedsstaatlicher Perspektive. In *Krise Kompetenz Kooperation – Beiträge zum 9. Österreichischen Europarechtstag 200*, hrsg. Von Hubert Isak, 49–84. Wien: Facultas; Nomos.

Jandl, Gerhard. 2013a. Österreichs Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 1991/1992: Ein Erfahrungsbericht. In *Im Dienst der internationalen Gemeinschaft – Österreich in den Vereinten Nationen*, hrsg. von Jodok Troy, 23–33. Innsbruck: innsbruck university press.

Jandl, Gerhard. 2013b. Aktuelle Entwicklungen in der GSVP und die Anforderungen für Österreich. In *Parameter europäischer Sicherheit. Die GSVP zwischen strategischer Herausforderung und nationalstaatlicher Räson*, hrsg. von Johann Frank und Walter Braumandl-Dujardin, 201–212. Wien: Republik Österreich, Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, BMLVS.

Kalb, Herbert, Richard Potz und Brigitte Schinkele. 2003. *Religionsrecht*. Wien: facultas.

Kaspar, Herbert. 2009. Steiniger Weg zur Integration. *Academia BT* 1(09):4.

Keller, Fritz. 1917. *Österreichisches und ungarisches Staatsrecht*. Berlin: De Gruyter.

Klementi, D. 1913. *Ein Beitrag zur albanischen Frage: Darf Österreich auf den Sandschak von Novi Bazar verzichten?*. Wien.

Lopatka, Reinhold. 2018. *Auf dem Weg in die EU? – Der Westbalkan vor großen Herausforderungen. AIES Studies* No. 8/2018. Wien.

Lovrenović, Ivan. 1999. *Bosnien und Herzegowina – Eine Kulturgeschichte*. Wien: Folio.

Malcolm, Noel. 1996. *Bosnia – A Short History*. New York, NY: New York University Press.

Malcolm, Noel. 1998. *Kosovo – A Short History*. New York, NY: New York University Press.

Matsch, Erwin. 1986. *Der Auswärtige Dienst von Österreich(-Ungarn) 1720–1920*. Wien: Vandenhoeck & Ruprecht.

Ministère des affaires étrangères. Hrsg. 1996. Accords de paix concernant l'Ex-Yougoslavie. Paris.

Mock, Alois, und Herbert Vytiska, Hrsg. 1997. *Das Balkan-Dossier*. Wien: Signum.

Oeter, Stefan. 2004. Die internationalen „Protektorate" in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. In *Krisensicherung und humanitärer Schutz,* hrsg. von Horst Fischer et al., 427–452. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (BWV).

Oeter, Stefan. 2014. ‚International territorial administrations' als neue Formen der internationalisierten Zwangsverwaltung. In *Zwangsadministrationen – Legitimierte Fremdverwaltungen im historischen Vergleich*, hrsg. von Fabian Frommelt, 309–330. Berlin: Duncker & Humblot.

Petritsch, Wolfgang. 2000. Quo vadis BiH – Bosnien und Herzegowina 5 Jahre nach Dayton. *Jüdisches Echo* 49(1):34–39.

Petritsch, Wolfgang, und Robert Pichler. 2005. *Kosovo-Kosova – Der lange Weg zum Frieden*. Klagenfurt/Celovec: Wieser-Wissenschaft.

Petritsch, Wolfgang, und Philipp Freund. o. J. Europäischer „Green Deal" für den Westbalkan. Lansky, Ganzger, Goeth, Frankl & Partner Rechtsanwälte, Newsroom. https://www.lansky.at/de/newsroom/news/infomagazin-lgpnews-022021/europaeischer-green-deal-fuer-den-westbalkan/#.

Pinson, Mark, Hrsg. 1996. *The Muslims of Bosnia-Herzegovina*. Cambridge MA: Harvard University.

Prstojević, Miroslav. 1992. *Zaboravljeno Sarajevo*. Sarajewo: Miroslav Prstojevi. (auf Englisch: Prstojević, Miroslav. 1999. *Forgotten Sarajevo*).

Rakić, Lazar. 2007. *The Monasteries of Fruška Gora*. Novi Sad: Platoneum.

Ramić, Amar. 2021. ‚Ein Museum unter freiem Himmel' – Das historisch-kulturelle Erbe der Stadt Jajce. Diplomarbeit, Universität Graz, Universitätsbibliothek. https://unipub.uni-graz.at/obvugrhs/6235665?lang=en.

Rathfelder, Erich. 1998. *Sarajevo und danach – Sechs Jahre Reporter im ehemaligen Jugoslawien*. München: C.H.Beck.

Rauchensteiner, Manfried. 2011. *Entschlossenes Zuwarten – Österreich und das Werden Sloweniens*. Klagenfurt: Geschichtsverein für Kärnten.

Renner, Heinrich. 1896. *Durch Bosnien und die Hercegovina kreuz und quer*. Berlin: Reimer.

Rohan, Albert. 1997a. The Austrian Perspective on the Balkan Crisis. *American Foreign Policy Interests* 19(5):1–12.

Rohan, Albert. 2008. Kosovos langer Weg in die Unabhängigkeit. *Europäische Rundschau* 2008(2):7–11.

Rohan, Albert. 2011. Die Europäische Union darf im Kosovo nicht versagen! *Europäische Rundschau* 2011(4):41–46.

Rohan, Albert, und Klaus Wölfer. 1994. Österreich und die Friedensbemühungen im Balkan-Konflikt. In *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1994*, hrsg. von Wolfgang Schallenberg, 18–40. Wien: Böhlau.

Rohan, Albert. 1993. Der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien – Hintergründe, Reaktionen, Argumente. In *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1993,* hrsg. von Wolfgang Schallenberg, 1–20. Wien: Böhlau.

Rohan, Albert. 1997b. Entwicklungen auf dem Balkan aus österreichischer Sicht. In *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1996*, hrsg. von Andreas Khol et al., 523–543. München: Oldenbourg.

Schachinger, Werner. 1989. *Die Bosniaken kommen! Elitetruppen der k.u.k. Armee 1879–1918*. Graz: Stocker, L/KNO VA.

Schneider, Wieland. 2014. Es gibt hier eine Selbstverzwergung. Die Presse, 03. Jänner, Interview mit Helmut Kramer. https://www.diepresse.com/1512485/helmut-kramer-es-gibt-hier-eine-selbstverzwergung.

Shuka, Anila. 2021. *Grüne Außenpolitik auf dem Westbalkan.* Deutsche Welle, 26. November.

Slapnicka, Helmut. 1973. *Österreichs Recht außerhalb Österreichs – Der Untergang des österreichischen Rechtsraums*. München: Oldenbourg.

Spasojević, Borislav. 1999. *Arhitektura stambenih palata austrougarskog perioda u Sarajevu.* Sarajewo: Rabic.

Thoemmel, Gustav. 1867. *Geschichtliche, politische und topographische Beschreibung des Vilajet Bosnien, das ist das eigentliche Bosnien, nebst türkisch Croatien, der Hercegovina und Rascien*. Wien: Verlag von Albert A. Wenedikt.

US Department of State. Hrsg. 1995. US Department of State dispatch: Supplement, Vol.7, No. 1. Washington, DC.

Walter, Robert, und Heinz Mayer. 1982. *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien: Manz.

Weller, Marc. 2008. *Negotiating the Final Status of Kosovo. Chaillot Paper No. 114.* Paris: Institute for Security Studies, European Union.

Dr. Gerhard Jandl Jurist und Volkswirt, ist der Ständige Vertreter Österreichs bei der OECD in Paris. Seit 1986 im Diplomatischen Dienst, war er an verschiedenen Vertretungsbehörden im Ausland und in unterschiedlichen Funktionen im Außenministerium tätig, darunter als Delegierter zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Leiter des Balkanreferats, Botschafter in Sarajewo, Botschafter in Belgrad, Sicherheitspolitischer Direktor und Ständiger Vertreter beim Europarat in Straßburg. Er ist Autor zahlreicher außenpolitischer Publikationen, vor allem zu den Themen Balkan, Sicherheitspolitik und Völkerrecht/Menschenrechte.





Die Außenpolitik gegenüber Russland

Franz Cede und Gerhard Mangott

Zusammenfassung

Der Artikel schildert die Entwicklung der Beziehungen zwischen Österreich und der Russländischen Föderation. Kontroversen über die Frage, ob Russland als Fortsetzerstaat der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) anzuerkennen sei und Differenzen über den Beitrittsantrag Österreichs an die Europäische Gemeinschaft (EG)/Europäische Union (EU) prägten den Beginn des Untersuchungszeitraums. Seitdem sind die Beziehungen weitgehend unbelastet, der wirtschaftliche und kulturelle Austausch sehr eng. In den letzten Jahren hat Österreich eine sehr aktive Russlandpolitik mit intensiver Besuchsdiplomatie verfolgt – mit dem Ziel, eine „Brückenfunktion“ zwischen der EU und Russland einzunehmen. Das aber war illusionär. Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Bürgerrechte und die repressive Verhärtung der Lage in Russland sind im bilateralen Dialog nahezu völlig ausgespart geblieben.

1 Einleitung

1698 etablierten das zaristische Russland und die österreichische Monarchie diplomatische Beziehungen. 1924 wurden die diplomatischen Beziehungen zwischen der Republik Österreich und der Sowjetunion aufgenommen. Grund für die frühe

F. Cede (✉)
Götzens, Österreich
E-Mail: franz.cede@a1.net

G. Mangott
Universität Innsbruck, Institut für Politikwissenschaft, Innsbruck, Österreich
E-Mail: Gerhard.Mangott@uibk.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_26

Anerkennung der UdSSR war das eminente österreichische Interesse, in der Sowjetunion gefangene Soldaten aus dem Ersten Weltkrieg zurückzubringen. Am 15. April 1955 bekundeten Österreich und die Sowjetunion im Moskauer Memorandum die Bereitschaft, in einem Staatsvertrag der vier alliierten Besatzungsmächte und Österreich, dem Land die volle Souveränität wieder zu geben. Am 26. Oktober 1955 schließlich verabschiedete der österreichische Nationalrat das Gesetz über die immerwährende Neutralität des Landes, zu der sich Österreich im Moskauer Memorandum politisch verpflichtet hatte. Die Beziehungen Österreichs zur Sowjetunion blieben in den folgenden Jahrzehnten pragmatisch, auch wenn die politische Westverankerung Österreichs unter allen österreichischen Parteien im Nationalrat unumstritten war. Österreich sollte schließlich das erste westliche Land sein, das 1968 einen Gasliefervertrag mit der UdSSR unterzeichnet hat. Österreich war zwar politisch klar im Westen verankert, war aber als neutraler Staat Begegnungsstätte für Diplomat*innen der beiden Antagonisten. Im Juni 1961 trafen sich US-Präsident Kennedy und der sowjetische Regierungschef Chruščov in Wien. Im Juni 1979 trafen sich US-Präsident Carter und der Generalsekretär der Kommunistischen Partei der UdSSR Leonid Brežnev zur Unterzeichnung des Rüstungskontrollabkommens SALT 2 – ebenfalls in Wien.

Ab den siebziger Jahren wurde Österreich zu einer zentralen Transitstation für Jüd*innen, die die UdSSR verlassen wollten (Klein et al. 2011). Das hat 1973 nicht nur zu einem Terroranschlag auf einen Zug mit jüdischen Migrant*innen, sondern auch zu arabischer Kritik an der österreichischen Regierung geführt.

In den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts hat sich das österreichisch-sowjetische Verhältnis besonders in der multilateralen Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen (UNO) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und anderer Institutionen vertieft. So konnte sich Österreich in dieser Periode beispielsweise in der Weltraumkommission der Vereinten Nationen durch seinen jahrelangen Vorsitz über dieses Gremium profilieren. Moskau wählte Weltraumfragen bewusst als eines der Themen aus, bei denen es in den Vereinten Nationen Zeichen der Entspannung setzen wollte. Ohne Unterstützung der Sowjetunion hätte das neutrale Österreich in der Weltraumkommission gewiss nicht die zentrale Rolle spielen können, die es dort als ehrlicher Makler zwischen den Supermächten erfolgreich ausgeübt hat.

Ein zweiter Bereich, in dem Österreich Leadership zeigen konnte, war der KSZE-Nachfolgeprozess, bei dem Österreich häufig als Themenführer und Sprachrohr der Verhandlungsgruppe der Neutralen und pakt-ungebundenen Staaten („N+N Staaten“) auftrat. Hier vertrat Österreich mit einer prinzipientreuen Politik in den Bereichen der Menschenrechte und der humanitären Zusammenarbeit („Korb III“) häufig Positionen, die im diametralen Widerspruch zur sowjetischen Haltung standen. Dass es nach beinharten Verhandlungen schlussendlich zu tragfähigen Kompromissen kam, ist nicht zuletzt jenen österreichischen Diplomat*innen (z. B. Botschafter Ceska) zu verdanken, die im Verhältnis zu Moskau die Kunst des Möglichen perfekt beherrschten.

Ein dritter Aspekt, der in den siebziger aber auch in den achtziger Jahren das Verhältnis der damaligen Supermächte USA und UdSSR betraf und bei dem Österreich nicht nur als Go-between fungierte, sondern sich auch als Sitzstaat einer internationalen Organisation etablieren konnte, ist die Tätigkeit des Internationalen Instituts für Vergleichende Systemanalyse (IIASA) in Laxenburg bei Wien. Gegründet in den Siebzigerjahren verfolgte die IIASA von Anfang an das Ziel, durch die wissenschaftliche Zusammenarbeit von Forscher*innen aus dem Westen und dem Osten Brücken der Verständigung über die Trennlinien des Kalten Krieges zu errichten. Ohne Zustimmung Moskaus wäre das Projekt IIASA mit Sitz in Österreich nicht zustande gekommen.

Der vorliegende Beitrag untersucht, wie Österreichs Politik gegenüber Russland seit 1992 beschaffen war und welche Faktoren die österreichische Russlandpolitik in diesem Zeitraum beeinflusst haben. Dabei stehen die politischen Aspekte der Beziehungen im Vordergrund. Nach anfänglichen Kontroversen über die Rolle Russlands als „Fortsetzerstaat" der UdSSR, österreichischen Versuchen, Russland keine Rolle im Staatsvertrag von 1955 zuzuerkennen und Debatten über den Beitrittsantrag Österreichs an die EG/EU, haben sich die Beziehungen stabil, eng und freundschaftlich entwickelt. Vor allem wirtschaftlich und kulturell sind beide Länder eng miteinander verflochten. Kontroverse politische Themen wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit werden im bilateralen Dialog jedoch bewußt ausgeklammert. Gerade in den letzten Jahren waren die Bemühungen auf österreichischer Seite sehr stark, eine „Brückenfunktion" zwischen der EU und Russland einzunehmen. Dieser Ansatz war illusionär und wurde nach politischem Druck auf die österreichische Regierung durch andere Staaten mittlerweile aufgegeben.

Der Beitrag identifiziert zunächst die wesentlichen Themen der bilateralen Beziehungen seit 1992 und ihre Bearbeitung durch beide Staaten. Dabei werden Kontroversen und Übereinstimmungen beleuchtet, Kontinuitäten und Brüche in der bilateralen Beziehung aufgezeigt und die „politische Enthaltsamkeit" österreichischer Regierungen aufgezeigt. Der Beitrag versucht danach, variable und konstante Faktoren in den Beziehungen beider Länder zu identifizieren. Daran schließt im Fazit eine allgemeine Bewertung der Verbindungen zwischen Österreich und Russland an.

2 Die Beziehungen Österreichs zu Russland seit 1992

2.1 Der Zerfall der Sowjetunion und Russlands Neubeginn

Zum Verständnis des Verhältnisses zwischen Österreich und Russland ab 1992 erscheint es unentbehrlich, die wichtigsten Fakten in Erinnerung zu rufen, die damals die internationale Politik bestimmten. Zu diesen gehört ohne Zweifel die Gründung der Russländischen

Föderation und die förmliche Auflösung der UdSSR am 8. Dezember 1991.[1] Damit wurde der Schlusspunkt unter eine Reihe historischer Entwicklungen gesetzt, welche in ihrer Gesamtheit die größte politische Umwälzung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs darstellen: der Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989, die deutsche Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990, die Auflösung der militärischen Strukturen des Warschauer „Vertrags über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand" (Warschauer Pakt) mit 31. März 1991. Die Entstehung neuer selbständiger Staaten auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion (SU) in rascher Folge besiegelten den Zerfall des sowjetischen Imperiums.

Die Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 hatte dramatische politische und völkerrechtliche Konsequenzen. In rascher Folge erklärten 1991 alle früheren Unionsrepubliken der Sowjetunion ihre Unabhängigkeit. Hatte man das Thema der Staatennachfolge nach Ende des Dekolonisierungsprozesses in der Dritten Welt politisch und juristisch mehr oder weniger zu den Akten gelegt, so wurde dieser Fragenkreis nach der politischen Wende in Europa mit einem Male wieder hoch aktuell. In allen Staatskanzleien – darunter auch am Wiener Ballhausplatz – stand man vor dem drängenden Problem, wie man mit der Russländischen Föderation und den anderen Nachfolgestaaten im postsowjetischen Raum verfahren sollte. Der Fragenkreis der Staatennachfolge berührte die Neuordnung der Vertragsbeziehungen, die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, die Aufteilung der Schulden und des Vermögens der UdSSR unter den Nachfolgestaaten (Reinisch und Hafner 1995). In der SPÖ-ÖVP Regierung unter Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ) übernahm 1992 das von Vizekanzler Mock (ÖVP) geleitete Außenministerium die Führungsrolle bei der Formulierung der österreichischen Position in Sachen Staatennachfolge in Bezug auf Russland und die anderen Sukzessionsstaaten der SU. Österreich war zu diesem Zeitpunkt bereits Kandidat für eine EG- (später EU-) Mitgliedschaft und hatte in dieser Eigenschaft seine diesbezügliche Haltung mit den europäischen Partnern abzustimmen.

Die internationale Gemeinschaft reagierte auf den Zerfall der Sowjetunion, indem sie in erstaunlich kurzer Zeit zwei Fakten setzte. Zum einen wurde im Rahmen der UNO der Anspruch der Russländischen Föderation anerkannt, dass diese ohne das Erfordernis einer neuen Aufnahmeprozedur, die UNO-Mitgliedschaft der UdSSR einfach fortsetzen würde. Dies hatte unter anderem die politisch bedeutende Auswirkung, dass Russland den ständigen Sitz der UdSSR im Sicherheitsrat mit dem Privileg des Vetorechtes einnehmen konnte. Die Zustimmung dazu entsprach vor allem dem übergeordneten strategischen Interesse des Westens daran, dass Russland die alleinige Verantwortung für die Atomwaffen auf dem Gebiet der früheren UdSSR übernimmt. Als Präsident Jelzin

[1] Am 8. Dezember wurden vom Präsidenten Russlands Jelzin, dem Präsidenten der Ukraine Kravčuk und dem Vorsitzenden des belarussischen Parlamentes Šuškevič der Vertrag von Minsk unterzeichnet, mit dem die UdSSR aufgelöst und an ihrer Stelle die lose Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gegründet wurde.

förmlich erklärte, dass die Russländische Föderation die Mitgliedschaft der UdSSR in der UNO mit Unterstützung der GUS fortsetzen würde, wurde dies auf internationaler Ebene ohne Widerspruch zur Kenntnis genommen. Auch Österreich protestierte nicht dagegen. Zum anderen wurde im Rahmen des Europarates die Position Russlands, generell die Russländische Föderation als Rechtsnachfolger der UdSSR in Bezug auf alle von der UdSSR abgeschlossenen Europarats-Übereinkommen anerkannt. Die Position, der zufolge Russland nicht als neuer Staat zu betrachten sei, sondern in rechtlicher Hinsicht die Existenz der UdSSR einfach fortsetze, hatte sich auch innerhalb der EU durchgesetzt.

Bemerkenswerterweise hat die damalige österreichische Bundesregierung im Unterschied zur Haltung der überwiegenden Mehrheit der europäischen Staaten zur Frage der russländischen Rechtsnachfolge zunächst eine abweichende Meinung vertreten. Maßgeblich beeinflusst von den Völkerrechtsexpert*innen des Außenministeriums vertrat Wien Anfang 1992 die Rechtsmeinung, dass die Russländische Föderation in völkerrechtlicher Hinsicht als neuer Staat zu betrachten sei und daher seine Vertragsbeziehungen grundsätzlich neu begründen müsste. Die völkerrechtliche Begründung für diese Argumentation lieferte die sogenannte „clean slate" Theorie, wonach im Falle der Staatennachfolge bestimmte, vom Gebietsvorgänger geschlossene völkerrechtliche Verträge ihre Gültigkeit verlieren. Die österreichische Rechtsauffassung hätte in letzter Konsequenz bedeutet, dass der Staatsvertrag von Wien aus 1955 im Verhältnis zu Russland nicht mehr weiter gegolten hätte, was von Moskau naturgemäß heftig bestritten wurde.

Im russländischen Außenministerium reagierte man verärgert darüber, dass Österreich damals als einziger westlicher Staat den russländischen Rechtsanspruch infrage stellte, dem zufolge die Russländische Föderation als „Fortsetzerstaat" mit der UdSSR identisch sei. Besonders irritiert war Moskau, dass Österreich auf diese Weise offenbar versucht hatte, die Gültigkeit des Staatsvertrags in Bezug auf Russland „auszuhebeln".

Die österreichisch-russländischen Meinungsdifferenzen konnten schließlich im Gefolge des österreichischen EU-Beitritts ohne viel Aufhebens beseitigt werden, als Österreich den Rechtsstandpunkt der EU übernahm, die Russland als Fortsetzerstaat der UdSSR anerkannt hatte. Damit wurde unter anderem klargestellt, dass der österreichische Staatsvertrag auch in der Relation zu Russland weiterhin Gültigkeit besitzt (Cede und Prosl 2015, 105–111).

Der russländischen Bevölkerung bereitete allerdings weniger die juristische Auseinandersetzung um die Kontinuität des russländischen Staatswesens große Sorgen, als vielmehr der tägliche Kampf ums nackte Überleben in einer Krise, die nach dem politischen Zusammenbruch sämtliche Bereiche des sozialen und wirtschaftlichen Lebens erfasste. Der Übergang von der gescheiterten kommunistischen Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft neoliberaler Prägung führte anfangs zu chaotischen Zuständen und zu ernsten Versorgungsengpässen besonders in den Millionenstädten Moskau und Sankt Petersburg, die mehrere westliche Staaten – darunter Österreich – veranlassten, konkrete Hilfsleistungen anzubieten. Aufgrund eines entsprechenden Angebotes wurde

am 2. April 1992 eine österreichisch-russländische Vereinbarung unterfertigt, auf deren Grundlage Soforthilfen vor allem für Kinder und ältere Menschen sowie konkrete Hilfsmaßnahmen für die marktwirtschaftliche Neustrukturierung der russländischen Wirtschaft geleistet wurden (Karner und Tschubarjan 2018, 253 ff.).

2.2 Der österreichische EU-Beitritt und Russland

Im Vorfeld der Annäherung Österreichs an die Europäische Gemeinschaft, die durch den EU-Beitritt Österreichs am 1. Jänner 1995 ihren Abschluss fand, kam der Frage der Vereinbarkeit einer EU-Mitgliedschaft mit den Verpflichtungen, die Österreich im Staatsvertrag von 1955 und mit seiner verfassungsrechtlich fixierten Neutralitätserklärung eingegangen war, eine zentrale Bedeutung zu[2]. Bei Österreichs Entscheidung für die Europäische Union galt es, eine politische und juristische Formel zu finden, die es ermöglichte, Österreichs Neutralität mit der EU-Mitgliedschaft in Einklang zu bringen. Diese Frage betraf nicht allein das Verhältnis Österreichs mit seinen Verhandlungspartnern aufseiten der EU und ihrer damaligen Mitgliedsstaaten sondern sehr wesentlich auch die Beziehungen zwischen Wien und Moskau.

Ein Blick auf die Nachkriegsgeschichte erhellt das eminente Interesse der UdSSR an der österreichischen Neutralität: Die Sowjetunion hatte 1955 dem Abschluss des Staatsvertrags im damaligen Kontext des Kalten Krieges bekanntlich nur unter der Bedingung zugestimmt, dass sich Österreich in einem Verfassungsgesetz für immerwährend neutral erklärt. Damit wollte Moskau auf Dauer einen möglichen Beitritt Österreichs zum westlichen Militärbündnis North Atlantic Treaty Organization (NATO) verhindern.

Die Neutralität Österreichs stellte im außenpolitischen Konzept der UdSSR ein wichtiges Element der europäischen Sicherheitsarchitektur dar. Der Neutralitätsstatus des Landes wurde daher aus Moskauer Perspektive als unverrückbarer Bestandteil der europäischen Nachkriegsordnung angesehen. Jede Veränderung, geschweige denn die Rede von einer möglichen Beendigung dieser internationalen Festlegung, löste daher bei der sowjetischen Staatsführung Unbehagen und Missmut aus. Dazu kam, dass man im Kreml an der Doktrin festhielt, der zufolge sich Österreich beim Abschluss des Staatsvertrags 1955 im Moskauer Memorandum völkerrechtlich verbindlich zum Neutralitätsstatus verpflichtet hatte. Diese Rechtsauffassung wurde im Übrigen Jahrzehnte lang ebenfalls von den namhaften österreichischen Völkerrechtler*innen vertreten, die den Konnex zwischen Moskauer Memorandum und der korrespondierenden Neutralitätserklärung Österreichs auf internationaler Ebene als „quasi-völkerrechtlichen Vertrag" betrachteten.

Die von Österreich völkerrechtlich verbindlich übernommenen Neutralitätspflichten würden sich mit einer EG-Vollmitgliedschaft nicht vereinbaren lassen, so war man

[2] Zur Neutralität siehe den Beitrag von Martin Senn in diesem Handbuch.

damals auch in Wien überzeugt. Von 1955 bis Ende der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts herrschte dieses Credo vor, das allen Bemühungen um einen österreichischen EG-Beitritt entgegenstand. Dazu kam, dass die Sowjetunion das in Artikel 4 des österreichischen Staatsvertrags ausgesprochene Verbot eines „Anschlusses" an Deutschland ebenfalls als Hindernis für einen EG-Beitritt Österreichs ins Treffen führte. Man brachte diesbezüglich vor, dass ein österreichischer EG-Beitritt im Ergebnis eine so enge politische und wirtschaftliche Verbindung Österreichs mit Deutschland darstellen würde, dass dieser das „Anschlussverbot" des Staatsvertrags verletze.

Kein österreichischer Politiker und keine österreichische Politikerin hätte es vor den politischen Veränderungen in Europa Ende der achtziger Jahre gewagt, sich über die Ablehnung eines österreichischen EG-Beitritts durch die damals mächtige Sowjetunion hinwegzusetzen. In die festgefahrenen Positionen kam erst Bewegung, als Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ) und Außenminister Mock (ÖVP) 1987 innerhalb der SPÖ-ÖVP Koalitionsregierung angesichts der Veränderungen der sowjetischen Politik unter dem neuen Generalsekretär der Kommunistische Partei der Sowjetunion (KPdSU) Gorbačov zur Einschätzung gelangten, dass Moskau angesichts der Neuausrichtung der sowjetischen Außenpolitik einen EU-Beitritt möglicherweise hinnehmen würde, wenn Österreich der UdSSR unmissverständlich zusicherte, als EU-Mitgliedstaat weiterhin an der Neutralität festzuhalten.

Bei ihren Besuchen in Moskau, die im September/Oktober 1988, d. h. ein Jahr vor dem Fall der Berliner Mauer stattfanden, sondierten Außenminister Mock (ÖVP) und Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ) bei ihren sowjetischen Gesprächspartnern Außenminister Ševardnadze und Chef der kommunistischen Partei (KP) Gorbačov in diese Richtung und warben für einen österreichischen EU-Beitritt unter Beibehaltung der Neutralität. Die beiden sowjetischen Spitzenpolitiker rückten zwar wie erwartet nicht von ihren Positionen in Sachen Staatsvertrag und Neutralität ab, dies freilich hinderte die österreichische Bundesregierung nicht daran, am Ziel der EU-Mitgliedschaft festzuhalten und ungeachtet der sowjetischen Bedenken am 14. Juli 1989 in Brüssel den österreichischen Beitrittsantrag zu stellen. Aus Rücksicht auf die sowjetische Position wurde im Text des Beitrittsantrags die Beibehaltung der Neutralität ausdrücklich erwähnt. Kurz darauf überreichte der sowjetische Botschafter in Wien am Ballhausplatz ein Memorandum, in dem die sowjetischen Einwände gegen eine österreichische EG-Mitgliedschaft wiederholt wurden.

Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ) stattete zwei Jahre später Gorbačov einen weiteren Besuch ab. Gorbačov, der zu diesem Zeitpunkt formal die Position des Präsidenten der UdSSR innehatte, war nach der Niederschlagung des kommunistischen Putschversuches im August 1991 durch die Anhänger von Jelzin innenpolitisch bereits entmachtet. Dem österreichischen Regierungschef erklärte Präsident Gorbačov bei dessen Besuch Ende September 1991, dass es an Österreich liege, über seinen EG-Beitritt frei zu entscheiden; er sehe diesen Schritt als souveränen Akt Österreichs. Wenige Monate später waren die UdSSR und mit ihr die politische Rolle von Gorbačov Geschichte (Scheich 2005, 60).

Österreichs EU-Mitgliedschaft veränderte grundsätzlich die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der österreichisch-russländischen Beziehungen. Die Handlungsspielräume, die Österreich vor dem EU-Beitritt im Verhältnis zu Russland als neutrale Brücke zwischen Ost und West besetzen konnte, wurden angesichts der politischen Vorgaben der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), die in der späteren Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der (GASP) der EU weiterentwickelt und verstärkt wurden, weitgehend beseitigt. Von Österreich als einem solidarischen Mitgliedsstaat der EU wurde erwartet, dass es die von der EU im Rahmen der GASP beschlossenen Standpunkte bezüglich Russland mit trägt und keinen davon abweichenden Sonderweg in Richtung Russland beschreitet. Diesbezügliche Versuche, die in den letzten Jahren von einzelnen österreichischen Politiker*innen etwa in der Frage der EU-Russlandsanktionen oder mit der Idee einer neutralen Vermittlungsfunktion Österreichs im Ukrainekonflikt unternommen wurden, erwiesen sich letztlich als erfolglos.

Andererseits eröffnete die EU-Mitgliedschaft für Österreich neue Perspektiven in Bezug auf seine Russlandpolitik. Der regelmäßige Informationsaustausch und das Gebot der Koordinierung der nationalen Positionen im Rahmen der GASP stellen einen durchaus nützlichen Lernprozess dar, der in Wien zu mehr Realismus in der Einschätzung der russländischen Verhältnisse beiträgt. Im Meinungsspektrum der EU-Partner wird Österreich dennoch nach wie vor in das Lager der sogenannten „Russlandversteher" eingeordnet.

2.3 Die Ära Jelzin – Russland in der Abwärtsspirale

Die Dekade, die der Auflösung der UdSSR folgte, war eine Periode des wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs. Beraten von Wirtschaftswissenschafter*innen aus den USA, leitete Russland radikale Reformschritte in Richtung einer neoliberalen Wirtschaftsordnung ein. Die Vorstellung aber, dass man in Russland mit einem Schlag das westliche Wirtschafts- und Demokratiemodell einführen könnte, erwies sich innerhalb kurzer Zeit als Illusion. An die Stelle der angestrebten Entwicklung in Richtung Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaat traten ein ungezügelter Raubtierkapitalismus, Korruption und Kriminalität. Die allen rechtsstaatlichen Prinzipien widersprechende Umverteilung des Volksvermögens an eine kleine Schicht von „beati possidentes" bei gleichzeitiger Verarmung der großen Masse von Lohnabhängigen und von Millionen Pensionist*innen bescherte Russland eine soziale Misere mit großer Sprengkraft. Auch die Entwicklung demokratischer Institutionen blieb weitgehend unerfüllt. Präsident Jelzin löste mit seinem verfassungswidrigen Dekret über die Auflösung des Parlamentes am 20. September 1993 einen Putschversuch kommunistischer und nationalistischer Hardliner aus, den die Streitkräfte blutig niederschlugen. Die Bemühungen der westlichen Staatengemeinschaft – darunter Österreich -, von außen zur wirtschaftlichen Stabilisierung Russlands und zum Aufbau von Demokratie und Rechtsstaat beizutragen, brachten nicht den erhofften Erfolg.

Der geschwächten Position Russlands im Inneren entsprach eine geminderte Stellung Russlands auf der internationalen Bühne. In den westlichen Hauptstädten wurde Russland unter Jelzin nicht mehr als Weltmacht angesehen, mit der man auf Augenhöhe verkehren müsste. Andererseits bemühte man sich in Washington, die Gunst des Augenblicks zu nutzen und Russland in das NATO-Konzept „Partnerschaft für den Frieden" (Partnership for Peace, PfP) einzubinden, an welchem auch Österreich seit 1995, d. h. seit dem EU-Beitritt teilnimmt. Die USA boten Russland im Bemühen um ein partnerschaftliches Verhältnis im Rahmen der PfP ebenso wie der Ukraine sogar eine engere institutionelle Beziehung als den übrigen PfP-Teilnehmerstaaten an. Für Russland und die Ukraine wurden zu diesem Zweck in der PfP eigene politische Konsultationsgremien (Joint Permanent Council, ab 2002 NATO-Russland Rat, NATO-Ukraine Kommission) geschaffen.

Aus österreichischer Sicht kann diesbezüglich nicht ohne Ironie angemerkt werden, dass Russland auf diese Weise Mitte der neunziger Jahre mit der NATO strukturell enger verbunden war als das neutrale Österreich. Damals, d. h. zu einem Zeitpunkt, als Österreich bereits Mitglied der EU und der PfP war, sprach sich Außenminister Schüssel (ÖVP) ebenfalls für eine Einbindung von Russland in die Konsultationsgremien der NATO aus, weil er im Einklang mit dem Mainstream der westlichen Politiker im damaligen Kontext der internationalen Beziehungen die Meinung vertrat, dass die Entwicklung eines partnerschaftliches Verhältnisses des westlichen Verteidigungsbündnisses mit Russland im Interesse der gesamteuropäischen Sicherheit gelegen wäre.

In dieser kurzen Darstellung der bilateralen Beziehungen darf die Vorbereitung des für April 1995 geplanten Besuches von Präsident Jelzin in Österreich nicht unerwähnt bleiben. Russländischerseits wurde im Hinblick auf diese Visite die Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung vorgeschlagen, in der die politischen Grundsätze für die österreichisch-russländische Zusammenarbeit fixiert werden sollten (Gehler 2005, 656). Bei den Verhandlungen über den russländischen Textentwurf einer solchen Erklärung, die auf österreichischer Seite von Botschafter Grubmayr geführt wurden, konnte man sich letztlich nicht einigen. Die österreichische Seite wollte keinen Formulierungen zustimmen, die es Moskau erlaubt hätten, Österreich in Sachen Neutralität und Staatsvertrag in die Pflicht zu nehmen. Als Konsequenz der gescheiterten Bemühungen um das politische Dokument sagte der Kreml den geplanten Besuch von Präsident Jelzin in Wien kurzfristig ab.

Die „russischen Umbrüche" (Bauer, ohne Jahresangabe) während der Jelzin Ära hatten in den österreichisch-russischen Beziehungen aber nicht nur negative Folgen. So führte etwa die Politik der Liberalisierung gegenüber dem Westen unter anderem dazu, dass Moskau dem Ersuchen österreichischer Zeithistoriker*innen zustimmte, die sowjetischen Archive in Bezug auf Kriegsgefangene aus verschiedenen Ländern erstmals zu öffnen. Der Erfolg ist eng mit dem Namen von Stefan Karner verbunden, der beim Zugang zu den sowjetischen Archiven für die historische Forschung Pionierarbeit geleistet hat (Karner und Tschubarjan 2018, 257).

Das Chaos beim Übergang von der kommunistischen Planwirtschaft auf ein marktwirtschaftlich ausgerichtetes System ermöglichte es österreichischen Privatfirmen und Unternehmer*innen, in Russland Fuß zu fassen und eine Reihe erfolgreicher Projekte auf den Weg zu bringen, was zu Sowjetzeiten völlig undenkbar gewesen wäre.

Daneben konnten zwischen Russland und Österreich neue Felder der Zusammenarbeit bestellt werden, die in der Vergangenheit brach gelegen waren. Als Beispiel sei an dieser Stelle die Möglichkeit direkter Kontakte zwischen interessierten Partnern in den Bereichen Wissenschaft, Medien und der regionalen Zusammenarbeit erwähnt. Der frische Wind der Transformation eröffnete zudem völlig neue Perspektiven für die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Initiativen. So gehört etwa der systematische Aufbau eines Netzes von SOS-Kinderdörfern in Russland, die durch den Gründer der SOS-Kinderdorf-Bewegung Hermann Gmeiner gemeinhin mit Österreich identifiziert wird, zu den erfolgreichen Projekten, die unter dem Sowjetregime nicht realisierbar gewesen wären.

2.4 Die österreichisch-russländischen Beziehungen im ersten Jahrzehnt der Ära Putin

Im Gegensatz zu seinem Vorgänger gelang es Putin mit harter Hand den Abstieg Russlands unter dem Zeichen eines neuen Patriotismus aufzuhalten. Die Autonomie der Regionen wurde zurückgenommen, in Tschetschenien warfen die russländischen Militärs die islamistischen Rebellen in einem brutalen Krieg nieder. In der Wirtschaft reduzierte Putin den Einfluss jener Oligarch*innen, die sich gegen ihn stellten. Die frühere Machtelite rund um Präsident Jelzin ersetze Putin innerhalb kurzer Zeit durch den Petersburger Kreis ihm ergebener Funktionär*innen bzw. durch Angehörige des Sicherheitsapparates, der Armee und der Geheimdienste, die er auch an die wichtigsten Schaltstellen der Wirtschaft platzierte. Die unter Jelzin darnieder liegende Wirtschaft erholte sich langsam dank der Einnahmen aus den Öl- und Gasexporten bei anhaltenden hohen Preisen auf den internationalen Energiemärkten. Aber auch die Währungsabwertung als Ergebnis der Finanzkrise 1998 stimulierte die russische Wirtschaft. Dazu kam die gelungene Steuerreform der Regierung Putin im Jahr 2001. In dieser Situation verfolgte der Kreml mit neu gewonnenem Selbstbewusstsein systematisch das außenpolitische Ziel, Russlands Stellung als Weltmacht und als ebenbürtiges Gegenüber der USA und Chinas in einem multipolaren System der internationalen Beziehungen wieder herzustellen.

Der Antritt Putins als Präsident Russlands erfolgte nahezu zeitgleich mit dem Beginn der ÖVP-FPÖ Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Schüssel (ÖVP) Anfang 2000. Die politische Ächtung der ÖVP-FPÖ Regierung durch die Sanktionsbeschlüsse von 14 EU-Mitgliedstaaten löste in Moskau unterschiedliche Reaktionen aus. Zum einen wurde nicht ohne Schadenfreude der Umgang der EU-Partner mit Österreich registriert. Dabei wiesen die russländischen Gesprächspartner*innen auf das souveräne Recht Österreichs hin, seine durch freie Wahlen legitimierte Regierung selbst zu bestimmen. Andererseits

war man sich im Außenministerium Russlands sehr wohl bewusst, dass Österreichs internationale Position durch die EU-Sanktionen eine Schwächung erfuhr und nützte diese auch aus.

Symptomatisch für den Umgang des Kreml mit Österreich ist in diesem Zusammenhang der OSZE Vorsitz durch Österreich, der ausgerechnet ins „Sanktionenjahr 2000" fiel[3]. In Moskau hatte man erkannt, dass einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten, allen voran Frankreich, versucht hatten, Österreich in der OSZE wegen der Sanktionen politisch in die Ecke zu stellen und ihm sogar die OSZE-Vorsitzfunktion streitig zu machen. Es gehört zu den unbestrittenen Leistungen der österreichischen Diplomatie, dass diesen Bemühungen kein Erfolg beschieden war. Österreich hat nach allgemeiner Einschätzung seine OSZE Vorsitzfunktion trotz der schwierigen Rahmenbedingungen professionell und unaufgeregt erfüllt. Russland zählte zu den Unterstützern der österreichischen Präsidentschaft.

Andererseits stand Österreichs OSZE Politik 2000 vor dem Problem, dass die unter Leitung des österreichischen Diplomaten Missong stehende OSZE-Mission für Tschetschenien dem guten Willen der russländischen Seite völlig ausgeliefert war. Die Mission war aus Sicherheitsgründen bereits vor dem österreichischen Vorsitz von Grozny nach Moskau verlegt worden, von wo aus sie ihre Aufgabe nur in einem sehr beschränkten Umfang weiterführen konnte. Die Bemühungen um die Rückführung der Mission nach Tschetschenien, die von Außenministerin Ferrero-Waldner (ÖVP) in ihrer Funktion als Vertreterin des OSZE-Vorsitzstaates vorangetrieben wurden, waren nicht zuletzt dadurch behindert, dass einzelne einflussreiche OSZE-Teilnehmerstaaten, die als EU-Mitglieder an vorderster Front derjenigen standen, die über Österreich eine politische Quarantäne verhängt hatten (z. B. Frankreich oder Belgien), der österreichischen OSZE-Präsidentschaft keinen diplomatischen Erfolg vergönnen wollten.

In Kenntnis dieser Umstände hatte der Kreml leichtes Spiel, der österreichischen Leitung der OSZE-Tschetschenien Mission das Leben schwer zu machen und deren Rückkehr in das Konfliktgebiet mit vorgeschobenen Sicherheitserwägungen zu verhindern. De facto ist es nicht gelungen, die Wiedereröffnung des OSZE-Beobachtungsbüros in Tschetschenien im Jahre 2000 zu bewerkstelligen, auch wenn in Anwesenheit der österreichischen Außenministerin Mitte April 2000 in Znamenskoje – einem kleinen Ort in Tschetschenien – an einem von der OSZE angemieteten Haus symbolträchtig und medienwirksam die OSZE-Fahne gehisst wurde. Die operative Tätigkeit des OSZE Büros musste weiterhin von Moskau aus betrieben werden.

Abgesehen vom beschriebenen OSZE-Problem entwickelten sich die bilateralen Beziehungen zwischen Österreich und Russland zu Beginn der Putin-Ära prächtig. Der politische Besuchsaustausch zwischen Wien und Moskau florierte, wobei im ersten Halbjahr 2000 der Besucherreigen aus Österreich besonders zunahm. Während die

[3] Zur OSZE-Politik Österreichs siehe den Beitrag von Wolfgang Zellner in diesem Handbuch.

politischen Kontakte mit ÖVP-FPÖ Regierungsmitgliedern aufseiten der „EU-14" eingefroren waren, fuhren österreichische Politiker*innen gerne nach Moskau, weil sie auf diese Weise die Durchbrechung der internationalen Isolation Österreichs demonstrieren konnten. Auffallend war die rege Besucherfrequenz aus der FPÖ, deren Führung für den neuen starken Mann im Kreml offen Bewunderung hegte. Insgesamt hat sich der politische Besuchsaustausch zwischen Russland und Österreich in den letzten Jahrzehnten derart verdichtet, dass Österreich heute, was die Besuchsfrequenz in der Relation zu Moskau betrifft, im Spitzenfeld anderer westeuropäischer Staaten liegt.

Es gilt zu erwähnen, dass die ohnehin schwachen demokratischen Institutionen in Russland unter Vladimir Putin zurückgebaut wurden. Die staatliche Kontrolle über gesellschaftliche Regungen, die starke Rezentralisierung des Landes, Manipulationen des Parteiensystems und wachsende Kontrolle über Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Medien hat fortwährend zugenommen. Nicht überraschend, aber doch bemerkenswert ist, dass die Beziehungen Österreichs zu Russland davon unberührt geblieben sind.

2.5 Die Medvedev-Ära und die Rückkehr Putins in das Präsidentenamt

2008 wurde Dmitrij Medvedev, ein Zögling Putins, zum Präsidenten Russlands gewählt; Putin rückte als Vorsitzender der Regierung formal in die zweite Reihe. Trotz des Krieges Russlands mit Georgien im August 2008 wurde seine Präsidentschaft von der EU und den USA positiv aufgenommen. Medvedev forderte in Russland vor allem die Überwindung des Rechtsnihilismus, eine allgemeine Modernisierung, in die auch die Bürger miteinbezogen werden sollten und die Bekämpfung der Korruption. In der Praxis konnte Medvedev keines seiner Ziele erreichen. Dennoch wird mit ihm ein liberalerer politischer Diskurs in Russland verbunden sowie, allem voran, der Neustart in den Beziehungen zwischen den USA und Russland. Trotz seiner formalen Unterordnung blieb Putin der dominierende Faktor in der russischen Innen- und Außenpolitik. In der „Tandemokratie" mit Medvedev hatte er, gestützt auf seine Autorität und seine Unterstützung durch die Bevölkerung, das Sagen.

Die österreichische Russlandpolitik hat durch den Wechsel im russischen Präsidentenamt keine Änderungen erfahren. Kontinuität statt Innovation prägten die österreichische Haltung. Die bilateralen Beziehungen blieben stabil und konfliktfrei. Anders als etwa Deutschland und die USA ließ die österreichische Regierung keine Präferenz für Medvedev als Kandidaten bei den Präsidentenwahlen 2012 erkennen.

Im September 2011 hat die Regierungspartei „Geeintes Russland" entschieden, dass Putin ihr Kandidat bei den Präsidentenwahl 2012 sein solle. Medvedev musste auf die Kandidatur für eine zweite Amtszeit verzichten. Den Präsidentenwahlen voraus gingen die Parlamentswahlen im Dezember 2011. Mutmaßliche Fälschungen der Ergebnisse führten zu einer unerwartet starken Protestbewegung in Moskau und anderen

großen Städten Russlands. Die Demonstrant*innen forderten saubere Wahlen und verlangten den Rücktritt Putins. Die in vielen westlichen Staaten mit Sympathie bedachte Protestbewegung scheiterte aber an eigenen Schwächen und an staatlicher Repression, die der im März 2012 wiedergewählte Präsident Putin einleitete. Dazu zählten Hausdurchsuchungen, Verhaftungen, Verurteilung von Oppositionellen zu Lagerhaft, Verschärfungen des Demonstrationsrechtes und schließlich die Ächtung politisch aktiver NGOs als „ausländische Agenten", wenn diese Finanzmittel aus dem Ausland erhielten. Die Finanzierung derartiger Initiativen durch die USA wurde gänzlich verboten. 2015 wurde schließlich auch ein Gesetz über in Russland „unerwünschte Organisationen" beschlossen, mittels dessen die Tätigkeit von internationalen NGOs in Russland verboten werden kann.

Mit dieser repressiven Welle einher ging eine sozial-konservative Wende, die Putin zur Mobilisierung seines traditionalistischen Wählerklientels einleitete. Russland sollte Hort des Christentums, der traditionellen moralischen Werte und der klassischen Familie bleiben und deren Entwertung in den westlichen Staaten entgegentreten. Das Gesetz gegen Homosexuellenpropaganda und das Blaspehemiegesetz waren Teil dieser kulturellen Offensive. Die Betonung traditioneller Werte fand Anklang bei einigen europäischen nationalkonservativen und rechtsnationalistischen Parteien. In Österreich war die FPÖ für derartige Inhalte empfänglich. Aber wie schon während der zunehmenden autoritären Verhärtung in der ersten Putin-Ära hat sich dies nicht auf die österreichische Russlandpolitik niedergeschlagen. Menschenrechtspolitik wurde nicht als notwendiger Teil der österreichischen Russlandpolitik verstanden.

Eine Zäsur in den Beziehungen wurde durch die Ukrainekrise und deren militärische Eskalation durch Russland erreicht. Die EU reagierte auf die Besetzung der Krim mit diplomatischen und personenbezogenen Sanktionen im März 2014. Im Juli 2014 schließlich wurden „restriktive Maßnahmen" im Wirtschafts- und Finanzsektor beschlossen. Diese Maßnahmen mussten nach EU-Recht einstimmig beschlossen werden. Österreich schloss sich diesem Konsens an und hat bei der Verlängerung der Sanktionen alle 6 Monate immer wieder zugestimmt.

Sanktionen können viele verschiedene Ziele verfolgen – etwa Missbilligung über ein staatliches Verhalten auszudrücken oder einen Staat für sein Verhalten strafen. Das wesentlichste Ziel von Sanktionen aber ist, beim sanktionierten Staat Verhaltensänderungen zu erreichen. Letzteres Ziel haben die Sanktionen bis heute nicht erreicht. Trotzdem wurden die restriktiven Maßnahmen der EU bis heute fortgesetzt. Österreichische Regierungsmitglieder haben zwar nicht anfangs, aber im Laufe der Jahre immer wieder Bedenken über die Sanktionen geäußert. Keine österreichische Regierung seit 2014 hat aber ein Veto gegen die Verlängerung der EU-Sanktionen eingelegt. Der Verdacht drängt sich auf, durch sanktionskritische Äußerungen das Verhältnis zu Russland so wenig wie möglich belasten zu wollen, aber letztlich doch dem Druck der EU-Partner nachzugeben. Nicht überraschend ist, dass sich die FPÖ, die mit der russländischen Regierungspartei „Geeintes Russland" 2016 ein Kooperationsabkommen

abgeschlossen hat, gegen die Sanktionen der EU ausgesprochen hat und darin eine Verletzung der österreichischen Neutralität sieht.

Die Sanktionen haben auch den österreichischen Handel mit Russland betroffen. Viel wesentlicher für die bilateralen Handelsbeziehungen waren aber die massive Rubelabwertung ab der 2. Hälfte des Jahres 2014. Ursache dafür waren zwar auch die Sanktionen, vor allem aber der Verfall der Preise für Energieträger, allen voran von Öl und Gas. Russland als Energieexporteur war davon stark betroffen.

Wenn man sich die bilateralen Handelsbeziehungen der letzten 10 Jahre ansieht, so zeigt sich, dass das Handelsvolumen in Euro heute wieder ungefähr dort liegt, wo es 2010 gewesen war. 2020 war das Handelsvolumen auf dem niedrigsten Stand seit 2009. Der Wert des bilateralen Handels ist bei 4,3 Mrd. EUR gelegen. Am stärksten war der bilaterale Austausch von Gütern und Dienstleistungen im Jahr 2012, als die russländischen Exporte nach Österreich ihren Höhepunkt erreichten. Die österreichischen Exporte stiegen bis zum Jahr 2014, während die russischen Exporte nach Österreich ab 2013 zurückgegangen sind. Wie schon erwähnt sind die österreichischen Exporte durch die Währungs- und Wirtschaftskrise Russlands ab 2014 deutlich zurückgegangen. Der neuerliche Anstieg österreichischer Exporte zwischen 2016 und 2019 – ein Zeitraum, in dem sich die russländische Wirtschaft wieder konsolidierte –, war aber nur vorübergehend. Nicht zuletzt durch die pandemiebedingten wirtschaftlichen Folgen ist der bilaterale Handel 2020 eingebrochen der österreichischen Exporte im Jahr 2020 lag – ohne Inflationsbereinigung – auf dem Stand von 2009 (Siehe Tab. 1).

Außer in den Jahren 2013 und 2014 konnte Russland im untersuchten Zeitraum immer einen Handelsbilanzüberschuss aufweisen. Österreichische Importgüter sind vor

Tab. 1 Der bilaterale Handel zwischen Österreich und Russland 2009–2020 (in Milliarden Euro)

Jahr	Importe	Exporte	Gesamtvolumen
2009	1,70	2,10	3,80
2010	2,32	2,55	4,86
2011	3,33	2,90	6,27
2012	4,09	3,18	7,28
2013	3,19	3,47	6,66
2014	2,29	3,19	5,49
2015	2,44	2,00	4,41
2016	2,46	1,88	4,35
2017	2,77	2,19	4,95
2018	3,29	2,11	5,40
2019	2,76	2,36	5,12
2020	2,17	2,12	4,29

Quelle: Daten der Wirtschaftskammer Österreichs. Online abrufbar unter: https://www.wko.at/service/zahlen-daten-fakten/aussenhandel-laender.html (Zugriff am 10.09.2021)

allem fossile Brennstoffe und Metalle. Österreich exportiert nach Russland vor allem Maschinen, pharmazeutische Produkte und Transportausrüstung (v. a. für Züge und Autos). Die österreichische Wirtschaft ist in Russland auch ein beachtenswerter Investor. Der Gesamtbestand an Direktinvestitionen in Russland lag 2020 bei fast 5 Mrd. EUR.

Mehr als 70 % des österreichischen Gaskonsums stammt aus Russland. Österreichs Energiekonzern OMV hat sehr enge Beziehungen zum russländischen Gaskonzern Gazprom; beide haben auch Unternehmensanteile getauscht. Die OMV ist auch einer von fünf westeuropäischen Finanzpartnern von Gazprom im Rahmen der Nord Stream 2 AG. Die OMV hat darin fast 900 Mio. EUR investiert. Da überrascht es nicht, dass die österreichischen Regierungen dieses Projekt stark unterstützt haben; dabei aber die Sicherheitsbedenken osteuropäischer Staaten, allen voran der Ukraine, unberücksichtigt ließen.

Abschließend ist zu bemerken, dass auffallend viele ehemalige österreichische Regierungsmitglieder nach dem Ende ihrer Amtszeit wichtige Funktionen in russländischen Staatsunternehmen, vornehmlich in der Energiewirtschaft, übernommen haben.

2.6 Die Russlandpolitik der Kabinette Kurz I und Kurz II: 2017 bis heute

Die Koalition aus ÖVP und FPÖ, die 2017 die Regierung in Österreich übernommen hatte, zeichnete sich durch eine besonders russlandfreundliche Linie aus. Das hing zum einen mit der Regierungsbeteiligung der russlandaffinen FPÖ zusammen. Zum anderen auch mit der neuen Außenministerin Kneissl, die zwar parteifrei war, aber von der FPÖ nominiert wurde. Den russlandfreundlichen Kurs aber alleine auf die FPÖ zurückzuführen, wäre unrichtig. Bundeskanzler Kurz (ÖVP) selbst war der zentrale Gestalter der Russlandpolitik der österreichischen Regierung. Kurz investierte sehr viel politisches Kapital in gute Beziehungen mit Russland und vertiefte persönliche Beziehungen zu Putin. Kurz und Putin haben sich 2018 viermal persönlich getroffen. Das konnte nicht durch die damalige österreichische Ratspräsidentschaft in der EU erklärt werden. Bei den Treffen wurde vielmehr der bilaterale Charakter betont. Im Juni 2018 besuchte Putin zum sechsten Mal als Präsident Österreich. Kurz traf Putin im selben Jahr in Moskau, Petersburg und schließlich am Rande der Hochzeit von Außenministerin Kneissl, zu der diese Putin erstaunlicherweise persönlich eingeladen hatte. Der Besuch Putins in Wien war ein weiterer Mosaikstein im Bemühen Putins, die diplomatische und politische Isolation durch den kollektiven Westen zu durchbrechen.

In privaten Gesprächen wiesen Mitglieder der Regierung und deren Berater*innen darauf hin, dass der Besuchsreigen – auch auf Ministerebene gab es intensive Besuchsdiplomatie – dazu dienen soll, auszuloten, wie der Dialog zwischen Russland und den EU-Institutionen wieder aufgenommen werden könnte. Österreich bemühte sich

demnach, eine weitere Verschlechterung der Beziehungen zwischen der EU und Russland zu verhindern. Kurz sprach wiederholt davon, dass Österreich „Brücken“ zwischen der EU und Russland bauen wolle. Das war zwar durchaus richtig, aber dennoch waren es vor allem bilaterale Interessen – wirtschaftliche und kulturelle – die dabei verfolgt wurden. Im Hinblick auf den Brückenbau wäre auch anzumerken, dass die österreichische Regierung sich diesbezüglich deutlich überschätzte. Auch wenn es auch bei einigen wenigen anderen EU-Staaten Interesse gegeben hatte, die Beziehungen zu Russland zu verbessern, war das kleine Österreich natürlich zu einflussschwach, um eine Neuausrichtung der Russlandpolitik der EU voranzutreiben.

Die Brückenbauer-Initiative enthielt für die österreichische Regierung zwei Risiken. Zum einen war nicht sicher, ob die russländische Führung tatsächlich an einem Dialog mit der EU interessiert war (und ist). Auch machte man sich in Moskau keine Illusionen über das Gewicht Österreichs in der EU. Das Risiko war also, dass die Strategie der Koalitionsregierung erfolglos bleiben würde.

Das zweite Risiko war aber die Interpretation der österreichischen Politik gegenüber Russland bei einigen Mitgliedsstaaten der EU. Gerade osteuropäische Staaten prägten das Bild von Österreich als „trojanisches Pferd Russlands in der EU“. Das Bemühen Österreichs, eine Art spezielle Beziehung mit Russland aufzubauen, sogar einen Sonderweg zu gehen, wurde dort mit großem Misstrauen betrachtet.

Der Besuch Putins in Wien im Juni 2018 fand kurz nach dessen Angelobung zur vierten Amtszeit als Präsident Russlands statt. Putin hatte die Wahlen im März 2018 mit einem Rekordergebnis gewonnen. Die patriotische Mobilisierung nach der Annexion der Krim war noch ausreichend stark, um das Ergebnis dieser nicht völlig freien und fairen Wahl zustande zu bringen. Zu beachten ist, dass der russländische Oppositionelle Aleksej Navalnij als Kandidat bei den Präsidentenwahlen nicht zugelassen worden war. Begründet wurde dessen Verlust des passiven Wahlrechtes durch zwei Gefängnisurteile gegen Navalnij – in Gerichtsverfahren, die doch deutliche politische Züge getragen hatten.

Einwände gegen die Lage der Menschenrechte in Russland waren von österreichischer Seite beim Besuch Putins zumindest öffentlich nicht zu vernehmen. Besonders unkritisch zeigte sich Bundespräsident van der Bellen. Nach dem Treffen mit Putin meinte er, Russland habe kein Glaubwürdigkeitsproblem und es gebe keine „grundsätzliche Vertrauenskrise“ (Salzburger Nachrichten 2018) zwischen der EU und Russland. Diese rhetorische Realitätsverweigerung van der Bellens war außerordentlich. Auch war diese Äußerung des Bundespräsidenten unlogisch. Wenn es angeblich keine Beziehungsprobleme zwischen Russland und der EU gebe, warum will Österreich dann ein Brückenbauer sein? Der österreichische Bundespräsident machte seinen Gegenbesuch in Russland im Mai 2019. Diesmal meinte er, mit dem Treffen wolle Österreich der „weiteren Entfremdung“ zwischen Russland und der EU entgegenwirken.

Noch bizarrer als die Äußerungen van der Bellens war die Inszenierung der Hochzeit von Außenministerin Kneissl im August 2018, an der Putin zugegen war. Der Knicks

der Ministerin nach dem gemeinsamen Tanz vor Putin war fatal und verstärkte das Bild Österreichs als unterwürfiger Partner Russlands.

Die Beziehungen wurden im Herbst 2018 durch eine Spionageaffäre belastet. Ein nunmehr pensionierter Angehöriger des österreichischen Bundesheeres hatte offenbar mehr als 20 Jahre lang als russländischer Spion gearbeitet. Der Protest Österreichs war deutlich und Außenministerin Kneissl sagte ihren geplanten Besuch in Russland ab. Aber schon im Februar 2019 wurde der Besuch Kneissls nachgeholt; die zwischenzeitlichen Irritationen schienen ausgeräumt. Während dieses Besuches wurde ein neues Dialogforum zwischen Österreich und Russland vorgestellt – der „Soči-Dialog". Politiker*innen, Expert*innen und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft sollten Themen wie Kultur, Sport, Wissenschaft und Bildung erörtern und damit die bilateralen Beziehungen vertiefen. 2019 sollte der Jugendaustausch gefördert werden, die folgenden zwei Jahre wurden der Literatur und dem Theater gewidmet.

Das Dialogforum startete im Mai 2019. Vertreter*innen der unabhängigen Zivilgesellschaft Russlands suchte man bei diesem und nachfolgenden Treffen vergeblich. Politische Themen wurden in dem Dialog ausgespart; sensible Materien wie Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung oder der Schutz der Bürgerrechte blieben ausgeklammert. Im Dialog will man sich zweifellos ausschließlich auf Themen konzentrieren, die keine Kontroversen hervorrufen. Dagegen ist letztlich nichts einzuwenden, aber es verringert doch die Relevanz, die man dem Dialogforum beimessen kann.

Am 19. Mai 2019 ist die Regierungszusammenarbeit zwischen ÖVP und FPÖ beendet worden. Nach Einsetzung einer Übergangsregierung aus Expert*innen, führten die Neuwahlen zum Nationalrat 2019 zu einer Regierungskoalition der ÖVP mit den Grünen zu Beginn des Jahres 2020. Die neue Regierung hat die russlandfreundliche Ausrichtung nicht mehr fortgesetzt. Sicher hängt das auch mit dem Ausscheiden der russlandaffinen FPÖ aus der Regierung zusammen, aber auch mit dem Umstand, dass die Grünen im Hinblick auf die Menschenrechtslage in Russland für größere Distanz zu Russland eintreten. Dazu kam ein neuer Spionageskandal und ein Hackerangriff auf das österreichische Außenministerium, der sehr wahrscheinlich von russländischer Seite ausgeübt wurde. Nicht zuletzt aber war es dem Vernehmen nach auch Druck der deutschen Regierung und der USA auf Österreich, den Sonderweg in den Beziehungen zu Russland zurückzubauen.

Der neue österreichische Außenminister Schallenberg (ÖVP) ist zudem nicht russlandaffin. Er ist vielmehr, neben seinem Bekenntnis zur verdichteten Integration der EU, ein überzeugter Transatlantiker, der die Nähe Österreichs zu den USA sucht und unterstützt.[4] So überraschte es auch nicht, dass Schallenberg (ÖVP) beim Besuch des russländischen Außenministers Lavrov in Wien im September 2019 zumindest öffentlich sehr kritische

[4] Auch Bundeskanzler Kurz hat während seiner Amtszeit immer wieder von der Notwendigkeit einer „strategischen Partnerschaft" zwischen Österreich und den USA gesprochen.

Worte zur Lage der Menschen- und Bürgerrechte in Russland gewählt hat. Derzeit ist nicht abzusehen, ob sich daraus eine stärkere Berücksichtigung dieser Fragen in der Russlandpolitik Österreichs ergeben wird. Am 11. Oktober 2021 schließlich wurde Schallenberg (ÖVP) für kurze Zeit zum Bundeskanzler ernannt, nachdem Kurz (ÖVP) am 9. Oktober als Kanzler zurückgetreten war. Die russlandkritische Haltung Schallenbergs (ÖVP) hat dadurch noch noch stärker auf die Russlandpolitik der Regierung Einfluss genommen.

3 Konstanten und Variablen der Österreich – Russland Beziehungen

Über einen längeren Zeitraum betrachtet kann zwischen den dauerhaften Faktoren und den konjunkturellen Veränderungen unterschieden werden, die das bilaterale Verhältnis prägen.

3.1 Konstante Faktoren

3.1.1 Geopolitik

Unabhängig von der jeweiligen Regierungskonstellation in Moskau und Wien besitzen Russland und Österreich in der wechselseitigen Wahrnehmung spezifische Alleinstellungsmerkmale. Für Russland ist Österreich geopolitisch nach wie vor ein interessanter und, man kann durchaus sagen, ein wichtiger Partner im Zentrum Europas. Österreich wird weiterhin als neutraler Staat innerhalb der EU betrachtet, mit dem Moskau enge politische, wirtschaftliche und kulturelle Verbindungen pflegt. Im System der europäischen und transatlantischen Sicherheitspolitik geht der Kreml davon aus, dass sich in absehbarere Zukunft nichts an der Position Österreichs ändern wird, außerhalb der NATO zu stehen. Die Mitgliedschaft Österreichs in der EU hat der Kreml mittlerweile als Faktum akzeptiert. Sie stellt in den bilateralen Beziehungen kein Problem mehr dar. Für Österreich zählt umgekehrt Russland ungeachtet der fundamentalen Veränderungen durch die Auflösung der UdSSR nach wie vor zu den wichtigsten Weltmächten. In Wien herrscht die Überzeugung vor, dass die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit in Europa nicht gegen, sondern nur gemeinsam mit Russland verwirklicht werden kann. Unter dieser Prämisse setzt Österreichs Diplomatie, auf der Suche nach Lösungen bei den aktuellen Konflikten, in die Russland involviert ist, nicht auf Konfrontation, sondern auf Dialog mit der russländischen Führung. Der Neutralitätsstatus wird in Richtung Moskau sehr elastisch interpretiert. So wird es wohl in nächster Zukunft bleiben.

3.1.2 Wirtschaft

Die Tatsache, dass Österreich über 70 % seiner Erdgasimporte aus Russland bezieht, zeigt allein die Wichtigkeit Russlands für die Wirtschaft, speziell für die Energieversorgung des Landes. Der Stellenwert Österreichs für die russländische und die

gesamteuropäische Energiewirtschaft wird durch den Umstand unterstrichen, dass sich die Drehscheibe für die Verteilung der russländischen Erdgaslieferungen im niederösterreichischen Baumgarten befindet. Die enge Kooperation zwischen der OMV und Gazprom wird auf absehbare Zeit weiterhin zu den Konstanten der bilateralen Beziehungen zählen. Dafür spricht weiters die Beteiligung der OMV an der Nordstream 2 Pipeline, die im Herbst 2021 trotz zahlreicher Widrigkeiten fertiggestellt wurde. Neben der Energiewirtschaft haben sich viele andere Sektoren der Wirtschaftsbeziehungen gedeihlich entwickelt. Es kann davon ausgegangen werden kann, dass beide Staaten auf Dauer großes Interesse an deren weiterem Ausbau haben.

3.1.3 Kultur

Man ist verleitet, das österreichisch–russländische Verhältnis im Kulturbereich geradezu als Liebesbeziehung zu bezeichnen. Das wechselseitige Interesse für die Kulturleistungen des Anderen ist riesengroß. Das bezieht sich auf die sogenannte Hochkultur ebenso wie auf die modernen Kreationen der Kulturschaffenden. Es kann ohne Übertreibung behauptet werden, dass aus russländischer Sicht Wien und Österreich gestern wie heute als Kulturzentren von erstrangiger Bedeutung eingestuft werden. Wenn daher von Österreich als kultureller Großmacht gesprochen wird, so findet diese Feststellung in Russland zweifellos allgemeine Zustimmung. Ob es sich um Musik, Literatur oder angewandte Kunst handelt, in Moskau schaut man auf Wien. Umgekehrt hat die russ(länd-)ische Kultur von jeher großen Einfluss auf die europäische und damit verbunden auf die österreichische Kunstszene ausgeübt. Dieses Interesse ist durch die neuen Möglichkeiten der kulturellen Zusammenarbeit neu erwacht. Auch hier entwickelt sich Wien immer mehr zu einem interessanten Treffpunkt.

3.1.4 Das kollektive Gedächtnis

Die europäische Geschichte, die Österreich und Russland im 20. Jahrhundert in den Katastrophen der beiden Weltkriege entzweit hat, wird heute in Russland vor allem von der jüngeren Generation in bemerkenswerter Weise gelassen wahrgenommen und beurteilt. Die Last der Vergangenheit verstellt nicht mehr den Blick auf die Gegenwart und die Zukunft. Die erfreuliche Aussöhnung zwischen den Feinden von gestern gehört zu den bemerkenswertesten Phänomenen, die das freundschaftliche Verhältnis der Russ*innen und der Österreicher*innen zueinander kennzeichnen. Einen nicht geringen Anteil daran dürfte auch die finanzielle Entschädigung von ehemaligen sowjetischen Zwangsarbeiter*innen, die während des Zweiten Weltkriegs auf dem Gebiet der Republik Österreich ausgebeutet worden waren, im Rahmen des „Versöhnungsfonds der Republik Österreich" beigetragen haben.

3.1.5 Die Transmissionsriemen der bilateralen Beziehungen

Ein vielfältiges Netzwerk von Institutionen ermöglicht zwischen Russland und Österreich die langfristige Pflege der bilateralen Beziehungen auf den verschiedensten

Ebenen. Von den Transmissionsriemen, welche die Beziehungen vorantreiben, seien an dieser Stelle beispielhaft die folgenden genannt:

- auf der staatlichen Ebene vor allem die beiden Außenministerien und die ihnen unterstellten Unterbehörden (die Botschaften der beiden Staaten in Wien und Moskau und die Konsulate)
- die Österreichisch–Russische Wirtschaftskommission
- die Bundeswirtschaftskammer mit ihrer Vertretung in Moskau
- die Universitäten und speziell die Institute, die sich spezifisch mit Russland bzw. umgekehrt mit Österreich beschäftigen. In Österreich sind das die Institute für Politikwissenschaft und der Slawistik, die das Russischstudium anbieten.
- Die Österreichisch-Russische Historikerkommission
- Die Kulturinstitute, d. h. das österreichische Kulturforum in Moskau bzw. das Russische Kulturinstitut in Wien
- Die Österreichbibliotheken in Russland
- Die Österreichisch–Russische Freundschaftsgesellschaft in Wien
- Die Stiftung Pro Oriente
- Das Institut ICEUR
- Der Sotschi-Dialog

3.2 Variable Faktoren

3.2.1 Politische Veränderungen

Die Entwicklung der Beziehungen zwischen Österreich und Russland kennt Schönwetterphasen aber auch Zeiten von Friktionen. Die politische Volatilität und der jeweilige Zustand des EU-Russland Verhältnisses stellen den wichtigsten variablen Faktor der Beziehungen dar. Auch haben innenpolitische Veränderungen wie z. B. ein Regierungswechsel in dem einen oder anderen Partnerstaat Einfluss auf die Außenbeziehungen. In dieser Hinsicht hat in Österreich das Ende der ÖVP-FPÖ Koalitionsregierung 2019 auch eine Auswirkung auf die österreichische Russlandpolitik gehabt.

3.2.2 Der psychologische Faktor

Das persönliche Element zwischenmenschlicher Beziehungen sollte in der internationalen Politik nicht unterschätzt werden. In Bezug auf Russland hat die Chemie etwa zwischen Bundespräsident Klestil und Präsident Putin gestimmt. Dies ist auch gegenwärtig zwischen den österreichischen Spitzenpolitiker*innen und der russländischen Staatsführung der Fall. Dennoch ist das gute persönliche Einvernehmen keine Selbstverständlichkeit und ist deshalb unter die variablen Faktoren der österreichisch-russländischen Beziehungen einzuordnen.

4 Fazit

Die Beziehungen zwischen Russland und Österreich seit 1992 haben sich positiv entwickelt. Streitfragen, die es vor allem am Beginn des neuen Russland zwischen beiden Staaten gegeben hat, wurden gelöst oder entschärft. Die Russlandpolitik Österreichs reagierte zwar immer wieder auf die Änderungen der außenpolitischen Positionen Russlands – in einer pragmatischen und zahmen Weise. Die Änderungen in der innenpolitischen Lage, der zunehmende repressive und autokratische Charakter der politischen Herrschaftsordnung, blieben aber für die österreichische Russlandpolitik bedeutungslos. Die Beziehungen zielen vor allem auf eine enge wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit ab. Kontroverse politische Themen werden bewusst ausgespart. Kritische Worte österreichischer Regierungsmitglieder zur Repression in Russland findet man meist vergeblich. Diese indifferente Haltung zeigt sich auch bei einem Flaggschiff der gegenwärtigen Beziehungen – dem Soči-Dialog. Eine Menschenrechts- oder Rechtsstaatlichkeitsdimension ist und bleibt unerwünscht. Die Illusion, dass Österreich zwischen der EU und Russland eine vermittelnde Funktion übernehmen könnte, ist an der Wirklichkeit gescheitert.

Weiterführende Literatur

Donaldson, Robert, Nogee, Joseph L. und Vidya Nadkarni. 2019. *The Foreign Policy of Rusia. Changing Systems, Enduring Interests.* 6. Aufl. London: New York, NY: Routledge.

Darin werden Kontinuitäten und Brüche in der zaristischen, der sowjetischen und der russländischen Außenpolitik beleuchtet.

Lo, Bobo. 2015. *Russia and the New World Disorder.* London; Washington, DC: Chatham House/Brookings Institution.

Das Buch gibt einen leicht lesbaren guten Überblick über die Außenpolitik Russlands seit 1992.

Portisch, Hugo. 2020. *Russland und Wir. Eine Beziehung mit Geschichte und Zukunft.* Salzburg/München: Ecowin.

Dieses Buch erklärt die geschichtliche Relevanz der Beziehungen zwischen Österreich und Russland.

Stoner, Kathryn E. 2021. *Russia. Its Power and Purpose in a New Global Order.* Oxford: Oxford University Press.

Dieses Buch erläutert die Ordnungsvorstellungen Russlands für das internationale System und Russlands Status darin.

Tsygankov, Andrei P. 2016. *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity.* 3. Aufl. London: Rowman & Littlefield Publishers.

Das Buch zielt auf die Änderungen der nationalen Identität Russlands und deren Wirkung auf die Außenpolitik des Landes.

Literatur

Bauer, Friedrich. O. J. *Russische Umbrüche. Von Gorbatschow über Jelzin zu Putin*. Wien: Eigenverlag.

Cede, Franz, und Christian Prosl. 2015. *Anspruch und Wirklichkeit – Österreichs Außenpolitik seit 1945*. Innsbruck: StudienVerlag.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, 2 Bde.* Innsbruck: StudienVerlag.

Karner, Stefan und Alexander Tschubarjan, Hrsg. 2018. *Österreich-Russland. Stationen gemeinsamer Geschichte*. Graz; Wien: Leykam.

Klein, Evelyn, Gabriele Anderl und Hannes Leidinger. 2011. *Österreichs Rolle bei der jüdischen Emigration aus der Sowjetunion*. http://www.zukunftsfonds-austria.at/abstracts/P08-0422_abstract.pdf.

Salzburger Nachrichten. 2018. Putin in Wien – van der Bellen sieht keine Vertrauenskrise. Salzburger Nachrichten, 06. Juni. https://www.sn.at/politik/innenpolitik/putin-in-wien-van-der-bellen-sieht-keine-vertrauenskrise-28799692.

Scheich, Manfred. 2005. *Tabubruch. Österreichs Entscheidung für die Europäische Union*. Wien: Böhlau.

Reinisch, August, und Gerhard Hafner. 1995. *Staatensukzession und Schuldenübernahme: Beim „Zerfall" der Sowjetunion*. Wien: Service Fachverlag.

WKO. 2021. Außenhandel nach Ländern und Kontinenten. https://www.wko.at/service/zahlen-daten-fakten/aussenhandel-laender.html. Zugegriffen: 10. Juni 2021.

Botschafter, i. R. Dr. Franz Cede, M.A. (S.A.I.S.) ist ein österreichischer Diplomat und Rechtswissenschaftler. In seiner beruflichen Laufbahn war er unter anderem österreichischer Botschafter in Russland und vor seiner Pensionierung (2007) Botschafter in Belgien und bei der NATO. Dr. Cede ist Autor und Herausgeber zahlreicher Publikationen auf dem Gebiet des Völkerrechts, des Europarechts und der österreichischen Außenpolitik. Er lehrte an diversen in- und ausländischen Universitäten. Derzeit ist er Lektor für internationale Beziehungen an der Fachhochschule Campus Wien.

Dr. Gerhard Mangott ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen und Sicherheit im post-sowjetischen Raum sowie Lektor an der Diplomatischen Akademie Wie und an anderen Hochschuleinrichtungen. In seiner Forschung konzentriert er sich auf Großmächtebeziehungen, vor allem die Außen- und Sicherheitspolitik Russlands und der USA, sowie auf strategische Rüstungskontrolle.


BY



Die Außenpolitik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten sowie der Türkei

Gudrun Harrer

Zusammenfassung

Die Nahostpolitik der Zweiten Republik und besonders die Beziehungen zu Israel sind nicht von der nationalsozialistischen Vergangenheit Österreichs zu lösen. Bis in die 1980er Jahre drückte ihr Bruno Kreisky (SPÖ) seinen Stempel auf. Die Lösung des Konflikts zwischen Israel und Palästinensern stand im Mittelpunkt. Der Fokus österreichischer Beziehungen zu den Araber*innen hat sich entsprechend den wirtschaftlichen Entwicklungen vom früher so genannten Vorderen Orient zu den Golfstaaten verschoben. Das Verhältnis mit Israel ist so gut wie nie zuvor, jenes zur Türkei zeitweise zerrüttet und das zum Iran ambivalent.

1 Einleitung

Die österreichische Diplomatie hat starke historische Wurzeln in den Beziehungen zum „Orient“: Nicht umsonst wurde die heutige Diplomatische Akademie Wien von Maria Theresia 1754 als „k.k. Akademie der morgenländischen Sprachen“, später „Orientalische Akademie“, gegründet. Die Jahrhunderte andauernde Konkurrenz mit dem sich auch über den Nahen Osten erstreckenden Osmanischen Reich war von Feindschaft und Kriegen geprägt, aber auch von Friedensschlüssen sowie kulturellem und wirtschaftlichem Austausch – und führte kurz vor Beginn des Ersten Weltkriegs, nach

G. Harrer (✉)
Universität Wien, Diplomatische Akademie Wien, Der Standard, Wien, Österreich
E-Mail: gudrun.harrer@univie.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_27

der österreichischen Annexion von Bosnien und Herzegowina 1908, zur Gleichstellung des Islam als gesetzlich anerkannte Religionsgemeinschaft. Auf die Auseinandersetzung mit dem Islam verwies indes auch der „Große Titel“ des Kaisers von Österreich bis zum Ende des Habsburgerreichs: Er nannte sich unter anderem „König von Jerusalem etc.“, ein Hinweis auf das 1291 untergegangene „Königreich Jerusalem“ und die weiteren drei Kreuzfahrerstaaten.

Enge Verbindungen zur früher so genannten „Levante“ oder dem „Vorderen Orient“, heute Naher Osten oder Westasien, gehören auch in der Zweiten Republik zur Kontinuität österreichischer Außenpolitik. Der vorliegende Beitrag ist der Untersuchung österreichischer Außenpolitik gegenüber dieser Region gewidmet und legt dabei den Fokus vor allem auf die Außenpolitik gegenüber Israel und dem israelisch-palästinensischen Konflikt, den nahöstlichen arabischen Staaten, der Türkei und dem Iran. Er analysiert, wie sich die Außenpolitik gegenüber diesen Staaten im Laufe der Zweiten Republik entwickelt hat, und welche Faktoren diese Entwicklung im Laufe der Zeit geprägt haben.

Als wesentliche Befunde dieser Analyse ergeben sich die von inneren und äußeren Faktoren und deren Interaktionen sowie von unterschiedlichen Akteur*innen verursachten Schwankungen der Beziehungen. Bilaterale außenpolitische Kontakte werden von Regierungen gestaltet, und jene zwischen Österreich und den Nahoststaaten sind sehr stark von Wirtschaftsinteressen geleitet. Aber gesellschaftliche Perzeptionen und Emotionen wirken auf die Politik ein. In diesem Fall war das in den vergangenen Jahrzehnten ein zunehmendes Bewusstsein für die historische österreichische Mitverantwortung für den Völkermord am europäischen Judentum und, später einsetzend, die wachsende negative Einstellung gegenüber dem Islam und damit auch den islamisch geprägten Gesellschaften des Nahen Ostens. Traditionell lag der Fokus der österreichischen Nahostpolitik, für die Bruno Kreisky (SPÖ) impulsgebend war, bei der Unterstützung einer gerechten Friedenslösung zwischen Israel und den Palästinensern. Dieser Anspruch wird bis in die Gegenwart aufrechterhalten. Aber vor allem in der multilateralen Diplomatie hat sich das Gewicht unter den beiden kurzen Kanzlerschaften von Sebastian Kurz (ÖVP) zugunsten der von der israelischen Regierung formulierten Sicherheitsinteressen verschoben. Auf Regierungsebene sind die Beziehungen zu den nahöstlichen Staaten – mit punktueller Ausnahme jener zur Türkei – korrekt und stabil. Österreich schreibt sich dabei auch eine Funktion als „Brückenbauer“ zu und hält oft, manchmal im Widerspruch zu seiner proisraelischen Politik, auch die Verbindung zu Staaten aufrecht, die unter starker internationaler Kritik stehen. Die wirtschaftlichen Interessen Österreichs haben sich in den vergangenen Jahrzehnten von den arabischen Republiken des Nahen Ostens zu den reichen arabischen Golfstaaten verschoben, die in der Region auch zunehmend die politische Führung übernehmen.

Der vorliegende Beitrag behandelt Israel und die arabische Welt, die Türkei und Iran in drei getrennten Kapiteln. Den Hauptteil macht der österreichische Umgang mit dem Nahostkonflikt aus. Die proaktive Nahostpolitik Kreiskys (SPÖ) wirkte weit über Österreich hinaus. Sie war jedoch so stark mit seiner Person verknüpft, dass sie de facto nach seinem Abgang zusammenbrach – wenngleich sie als Mythos, auf den

auch spätere österreichische Politiker*innen rekurrierten, weiter bestand. Nach der Ära Kreisky richtete sich der außenpolitische Fokus Österreichs stark auf den Beitritt zur Europäischen Union (EU). Nach diesem agierte Österreich zunächst im Kontext der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), deren Konsens in Bezug auf den Nahostkonflikt jedoch zunehmend bröckelt. Der neue österreichische Weg unter Kurz I und II wird mit konkreten Beispielen belegt.

Im Abschnitt über die Türkei wird der gesellschaftliche und politische Konsens über die Ablehnung der türkischen EU-Beitrittsambitionen nachgezeichnet. Sie prägt die österreichisch-türkischen Beziehungen seit dem EU-Beschluss von Dezember 2004, Beitrittsgespräche mit Ankara aufzunehmen, stark. Die österreichischen Akteur*innen haben dafür jedoch sehr unterschiedliche Beweggründe: von antiislamischen und antitürkischen Vorurteilen bis zur berechtigten Kritik am islamistisch-nationalistischen Trend der Türkei unter der Regierung Erdogan, aber auch Bedenken in Bezug auf die Absorptionsfähigkeit der EU, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht.

Zuletzt ist den oft schwierigen, jedoch konstanten österreichischen Beziehungen zum Iran ein Abschnitt gewidmet. Diese könnten sogar im Widerspruch zur aktuellen Israel-Politik stehend gesehen werden: Österreich bekennt sich einerseits zu den israelischen Sicherheitsbedürfnissen, unterstützte jedoch als Austragungsort der Atomgespräche mit dem Iran ab 2013 und erneut ab 2021 einen Kompromiss mit Teheran, den Israel vehement ablehnt. Wie Österreichs Beziehungen zur arabischen Welt sind auch jene zu Iran oft von wirtschaftlichen Interessen geprägt. Man könnte jedoch auch sagen, dass die österreichische Iran-Politik die Tradition der Eigenständigkeit der österreichischen Nahostpolitik aufgreift.

2 Israel und die arabischen Staaten

2.1 Nach der Staatsgründung Israels

In den ersten Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg spielte in der österreichischen Politik gegenüber Israel, den Palästinensern und den arabischen Staaten des Nahen Ostens die österreichische Vergangenheit als Teil des nationalsozialistischen Deutschen Reichs eine geringere Rolle als man angesichts des späteren Stellenwerts dieses Themas vermuten würde. Bereits im März 1949 erfolgte die Anerkennung des 1947 ausgerufenen jüdischen Staats durch den Ministerrat in Wien, im Jänner 1950 wurde ein österreichisches Generalkonsulat in Tel Aviv eröffnet. 1952 gewährte Österreich Israel einen Kredit von 100 Mio. Schilling. Israel erkannte die Moskauer Deklaration von 1943 an, die Österreichs Status als erstes Opfer Adolf Hitlers begründete, wenngleich die öffentliche israelische Meinung mit dieser Sichtweise keinesfalls übereinstimmte. Die ersten diplomatischen Vertreter*innen in Israel waren Österreicher*innen, deren individuelle Opfergeschichte Wien hervorstreichen konnte, wie der erste österreichische

Generalkonsul in Tel Aviv, Karl Hartl, der teils sehr kritische Depeschen und fast feindselige Kommentare aus Israel nach Wien schickte. Israel verzichtete auf Reparationsforderungen, nach von Wien sehr widerwillig geführten Wiedergutmachungs-Gesprächen wurde ein Hilfsfonds von 22 Mio. US-Dollar eingerichtet. Gibt es in der Moskauer Deklaration eine Mitverantwortungsklausel, so wurde diese aus dem Staatsvertrag, wo sie in der Präambel stehen sollte, gestrichen. Ab 1956 – neun Jahre früher als zwischen Israel und Deutschland – gab es zwischen Israel und Österreich vollwertige diplomatische Beziehungen, die Vertretungen wurden in den Jahren darauf zu Botschaften aufgewertet. Allerdings war das Verhältnis zunehmend durch die zweifelhaften Kriegsverbrecherprozesse in Österreich belastet, allen voran durch den Freispruch von Franz Murer, den „Schlächter von Wilna", in Graz (Gehler 2005a, 389–393). Erst 1972 besuchte mit Rudolf Kirchschläger der erste österreichische Außenminister Israel.

2.2 Die Ära Kreisky

Bruno Kreisky (SPÖ) stellte die Nahostpolitik in den Mittelpunkt österreichischer Außenpolitik, seine Sicht des Konflikts zwischen Israel und den Araber*innen wirkte weit über Österreich hinaus. Den Grundton dieser Politik setzte er im März 1964, als er als erster westlicher Politiker den sowjetisch orientierten ägyptischen Präsidenten Gamal Abdel Nasser in Kairo besuchte, inmitten einer möglichen israelisch-arabischen Eskalation in der Wasserfrage. Wenngleich die von der Liga der Arabischen Staaten bereits beschlossene Sperre der Zubringer des Flusses Jordan bei dieser Gelegenheit zurückgenommen wurde, konnte sich Kreisky jedoch nicht als Vermittler etablieren: Israel kritisierte seinen Besuch in Ägypten scharf, wobei bitter vermerkt wurde, dass ausgerechnet ein österreichischer Außenminister jüdischer Abstammung Nasser aufgesucht hatte (Gehler 2005a, 309–310). Nach Israel fuhr Kreisky in dieser Position nie.

Kreisky betrachtete den israelisch-arabischen Konflikt als Brennpunkt der internationalen Beziehungen und den Nahen Osten als Angelpunkt des Kalten Kriegs, mit zu befürchtenden Auswirkungen auf die Entspannungsbemühungen in Europa (Cede und Prosl 2015, 74). 1971 wollte er das Thema Israel und die Palästinenser*innen deshalb auf die Tagesordnung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) setzen lassen (Gehler 2005a, 395). Eine aktive Außenpolitik sah er unter anderem als Mittel, die Unabhängigkeit Österreichs zu schützen. Ein wichtiger Aspekt dabei war stets die Außenwirtschaftspolitik, wozu der Druck der Gewerkschaften gehörte, sich nach Absatzmärkten für die verstaatlichte Industrie umzusehen. Ein bedeutendes Segment des österreichischen Außenhandels war dabei der Waffenmarkt (Riegler 2011, 62). Als Außenminister holte Kreisky 1965 die Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) nach Wien.

Darüber hinaus war Kreiskys Außenpolitik und Verständnis des Nahostkonflikts nicht nur von seiner eigenen Vergangenheit als Flüchtling beeinflusst, sondern prinzipiell

humanistisch geprägt. Teil davon war die Pflege der Beziehungen zu entkolonialisierten Staaten (Gehler 2005a, 308). Vermehrt stützte er sich in seinen außenpolitischen Bemühungen im Nahen Osten auf die Sozialistische Internationale (SI), was die von ihm geleiteten Fact Finding Missions der SI im Nahen Osten zwischen 1974 bis 1976 zur Folge hatte. Nach dem Jom-Kippur- beziehungsweise Oktober-Krieg 1973, der letztlich den israelisch-ägyptischen Friedensprozess ermöglichte, sah Kreisky die Zeit „reif" für eine Lösung des Konflikts zwischen Israel und den Araber*innen und auch angesichts der westlichen „Ölkrise" durch den Ölboykott arabischer Staaten als dringend nötig (Gehler 2005a, 395).

Der Abschlussbericht der Fact Finding Missions nach Ägypten, Syrien und Israel (1974), Marokko, Tunesien, Algerien und Libyen (1975) und Kuwait, Irak, Jordanien, Saudi-Arabien und in die Vereinigten Arabischen Emirate (1976) wurde 1978 in Wien vorgestellt und enthielt die Feststellung, dass die Einbeziehung der Palestine Liberation Organization (PLO) für die Lösung des Nahostproblems unverzichtbar sei (Riegler 2011, 73). Kreiskys Bemühungen um einen Ausgleich im Nahen Osten führten „zwangsläufig" zu einer Aufwertung der PLO (Gehler 2005a, 394), deren Vorsitzenden Yassir Arafat Kreisky 1974 erstmals in Kairo traf. Im selben Jahr konnte Arafat erstmals aufgrund von Kreiskys Vorarbeiten vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) in New York auftreten. Kreiskys Eintreten für eine Zwei-Staaten-Lösung, also einen Palästinenserstaat an der Seite Israels, eilte späteren Entwicklungen in diese Richtung weit voraus. Die PLO konnte 1977 in Wien ein Büro bei den Internationalen Organisationen und 1980 eine bilaterale Vertretung eröffnen. 1979 besuchte Arafat Wien, wo Kreisky ihn auch mit Willy Brandt, damals Präsident der Sozialistischen Internationale, zusammenbrachte. Die Beziehungen zwischen Kreisky und Arafat blieben jedoch stets widersprüchlich, später sprach Kreisky sogar von einem „zerrütteten" Verhältnis (Riegler 2011, 86–97).

Die engsten Kontakte mit einem arabischen Staatschef pflegte Kreisky mit Ägyptens Präsident Anwar al-Sadat, den er nach seinem Besuch in Kairo 1974 gleich dreimal nach Österreich einlud (1975, 1976 und 1978). In Wien brachte er Sadat mit dem damaligen israelischen Oppositionsführer Shimon Peres zusammen (APA 2020b). Die Erhaltung und Stärkung der Sicherheit Israels wurde stets als eine der beiden Säulen von Kreiskys Nahostpolitik genannt, was eine Belastung des österreichischen Verhältnisses zu Israel unter Kreisky (SPÖ) jedoch nicht verhinderte. Es verschlechterte sich nach der Abwahl der israelischen Arbeitspartei 1977.

Kreiskys Politik fand jedoch auch weder in der SI noch in seiner eigenen Partei, der SPÖ, uneingeschränkte Zustimmung (Gehler 2005a, 394–402). Sein Verhältnis zu Libyens Machthaber Muammar al-Gaddafi, den er 1982 nach Wien einlud, führte auch zu einer Verstimmung mit den USA (Gehler 2005a, 417). Von der ÖVP kam der Vorwurf, Kreisky vermenge seine Aktivitäten in der SI mit jenen Österreichs (Gehler 2005a, 407). In der Post-Kreisky-Ära wurde sein Wirken indes auch von ÖVP-Politiker*innen immer wieder als Markenzeichen für die österreichische Nahostpolitik angeführt (APA 2013).

Ein Grund für Kritik an Kreiskys Nahostpolitik war, dass Österreich zwischen 1973 und 1985 mehrmals Schauplatz von mit dem Nahostkonflikt in Zusammenhang stehenden Terrorismus wurde (Gehler 2005a, 405). Irritierend war auch Kreiskys Leugnung von Antisemitismus in Österreich, gegen jede Evidenz, wie etwa eine Umfrage 1973, die bei 70 % der Befragten antisemitische Neigungen aufzeigte (Riegler 2011, 85). Der aus einer großbürgerlichen Wiener Tradition stammende Jude Kreisky war kein Zionist und lehnte das Konzept eines „jüdischen Volkes" ab, was 1975 zu seiner Aussage „Wenn die Juden ein Volk sind, so ist es ein mieses Volk" führte. Als Simon Wiesenthal die Nazi-Vergangenheit von FPÖ-Chef Friedrich Peter aufdeckte, der Kreiskys sozialistische Minderheitsregierung unterstützte, stellte sich Kreisky (SPÖ) hinter Peter (FPÖ) und verleumdete Wiesenthal als Nazi-Kollaborateur. Vier der 1970 von Kreisky (SPÖ) bestellten SPÖ-Minister waren ehemalige Nazis (Binder o. D. a).

Der Nahost-Terrorismus erreichte Österreich erstmals bereits im September 1973, als eine palästinensische Gruppe am Bahnhof Marchegg drei jüdische Immigranten und einen österreichischen Zollwachebeamten als Geiseln nahm. Seit 1965 befand sich im Schloss Schönau in Niederösterreich ein Transitlager für Jüd*innen aus der Sowjetunion, die nach Israel auswandern wollten. Schönau und jüdische Einrichtungen dürften schon länger im Visier von arabischen Terrorist*innen gestanden sein (Riegler 2011, 115). Die Regierung Kreisky ging auf die Forderung nach Schließung des Lagers ein, die Geiseln wurden freigelassen, was international hart kritisiert wurde. Ein Besuch der israelischen Premierministerin Golda Meir in Österreich, der sehr unharmonisch verlief, konnte Kreisky nicht umstimmen. Allerdings behielt Österreich seine Unterstützung der Durchwanderung von sowjetischen Jüd*innen nach Israel auch nach der Schließung von Schönau bei, was auch Israel anerkannte (Gehler 2005a, 410).

Zwei Jahre später, am 21. Dezember 1975, stürmten sechs Bewaffnete, unter ihnen der Terrorist „Carlos" (Ilich Ramírez Sánchez), während einer dort stattfindenden Ölministerkonferenz das OPEC-Hauptquartier in Wien und nahmen Dutzende Personen, darunter 11 Minister, als Geiseln. Drei Geiseln wurden erschossen. Auch hier erfüllte die Regierung Kreisky die Forderungen der Terroristen, sie konnten mit einem am Flughafen Schwechat bereitgestellten Flugzeug und den Gefangenen abfliegen, die sie nacheinander in Algier, Tripolis und wieder in Algier freiließen. Kritisiert wurde Österreich vor allem wegen der laschen Sicherheitsmaßnahmen – und weil Innenminister Otto Rösch (SPÖ) Carlos am Flughafen mit einem Handschlag verabschiedet hatte (Gehler 2005a, 411).

Drei Mal schlug im folgenden Jahrzehnt die Abu Nidal Organisation in Österreich zu, eine von Sabri al-Banna alias Abu Nidal 1974 von der PLO abgespaltenen Gruppe: Im Mai 1981 wurde in Wien Verkehrsstadtrat Heinz Nittel (SPÖ), Generalsekretär der Österreichisch-Israelischen Gesellschaft, ermordet, im August wurde die Synagoge in der Seitenstettengasse angegriffen und zwei Menschen erschossen. Im Dezember 1985 griffen Abu-Nidal-Terroristen auf dem Flughafen Schwechat den Check-in Schalter der israelischen Luftlinie El Al an, ein Israeli und ein Wiener wurden getötet, eine Frau erlag

später ihren Verletzungen. Dutzende Menschen wurden teils schwer verletzt. Kreisky war damals nicht mehr Bundeskanzler, und die Regierung von Kreiskys Nachfolger Fred Sinowatz (SPÖ) (1983–1986) schloss danach einen unsauberen Kompromiss: Abu-Nidal-Mitglieder gingen in Österreich ein und aus, aber verschonten das Land selbst mit Terrorismus (Sulzbacher 2021).

2.3 Krisen und Entspannung: Auf und ab mit Israel

Nach dem Abgang Kreiskys als Bundeskanzler zeigte sich, wie sehr die österreichische Nahostpolitik von dessen Persönlichkeit und politischer Weltsicht gestaltet worden war: Der Nahe Osten war nicht mehr prioritär. Durch die Waldheim-Affäre 1986 geriet die Reputation Österreichs außerdem in eine Schieflage, die von Kritikern Kreiskys durchaus auch mit dessen „propalästinensischer" Außenpolitik in Zusammenhang gebracht wurde. In die Zeit Kurt Waldheims als UNO-Generalsekretär fiel Arafats erster Auftritt vor der UNO (Gehler 2005a, 501). Waldheim wurde im Juni 1986 zum österreichischen Bundespräsidenten gewählt, was Israel veranlasste, seine Vertretung in Wien auf Geschäftsträgerebene herabzustufen, Österreich tat in Tel Aviv das gleiche.

Die internationale Isolation Waldheims, die sich nach der Watchlist-Entscheidung[1] in den USA noch verstärkte, galt nicht für die arabischen Staaten. Nach dem Überfall des irakischen Diktators Saddam Hussein auf Kuwait und während der nachfolgenden internationalen Krise konnte Waldheim bei einem Besuch 1990 diesen dazu bewegen, die als Geisel gehaltenen österreichischen Staatsbürger*innen freizulassen. Trotz internationaler Kritik fand sein Vorgehen später Nachahmer*innen (Huber 2015). Im Vorlauf und im Golfkrieg 1991 bezog die österreichische Außenpolitik eine Position, die „internationale Solidarität mit differenzieller Neutralität" kombinierte (Gehler 2005b, 673). Österreich beteiligte sich nicht militärisch – was gemäß dem Verständnis, dass die UNO-Zwangsvorkehrungen gegen den Irak keinen Krieg im völkerrechtlichen Sinn, sondern eine „Polizeiaktion" darstellen würde, möglich gewesen wäre – am Golfkrieg, leistete jedoch humanitäre Hilfe. Diese Politik war von einer starken Mehrheit der Bevölkerung gedeckt, wie eine Umfrage ergab, wonach 78 % der Befragten gegen eine Beteiligung waren (Gehler 2005b, 669).

In den 1990er-Jahren kreiste der Fokus der österreichischen Außenpolitik vermehrt um den EU-Beitritt, um die Entwicklungen nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und die Kriege im zerfallenden Jugoslawien. In seiner Nahostpolitik bemühte sich Wien um Äquidistanz im Nahostkonflikt, setzte jedoch auch aktive Schritte, um die Ära Waldheim zu überwinden. 1991 hatte Österreich, das zu der Zeit im UNO-Sicherheitsrat saß, in Folge der ersten internationalen Nahostkonferenz in Madrid die Arbeitsgruppe Wasserversorgung

[1] Am 07. April 1987 gab das US-Justizministerium bekannt, Waldheim auf seine sogenannte Watchlist zu setzen, was einem Einreiseverbot in den USA gleichkam.

übernommen, entsprechende Tagungen fanden in Wien statt (European Commission 1992). Ein indirektes Resultat der Madrider Konferenz war der Oslo-Friedensprozess zwischen Israel und den Palästinensern, der von der internationalen Gemeinschaft, so auch von Österreich, unterstützt wurde. Nach dem Ende der Präsidentschaft von Kurt Waldheim 1992 wurden die österreichisch-israelischen Beziehungen normalisiert. Im Juli 1991 hatte Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ) im Nationalrat erstmals ein Bekenntnis zur österreichischen Mitverantwortung an den Nazi-Verbrechen abgelegt, das er 1993 bei einem Besuch in Israel wiederholte. 1994 besuchte Thomas Klestil (ÖVP) als erster Bundespräsident Israel, 1997 kam Benjamin Netanyahu als erster israelischer Ministerpräsident nach Österreich, ein Anlass, bei dem der damalige Nationalratspräsident Heinz Fischer (SPÖ) das „hohe Maß an Ausgewogenheit" der österreichischen Politik vis-à-vis dem Nahostkonflikt betonte (Republik Österreich 1997).

Die nächste Krise folgte im Jahr 2000, nach der Bildung einer ÖVP-FPÖ-Regierung unter Wolfgang Schüssel (ÖVP). Wieder wurde der israelische Botschafter abgezogen, der österreichische hingegen blieb auf seinem Posten in Israel. 2001 ermöglichten erfolgreiche Restitutionsverhandlungen eine Verbesserung der Beziehungen, ÖVP-Mitglieder der Regierung reisten fortan nach Israel. 2003 wurde der israelische Geschäftsträger in Wien zum Botschafter aufgewertet, 2004 kam Moshe Katzav als erster israelischer Präsident nach Österreich. Mit der Rückkehr der SPÖ in die Regierung wurde der Besuchsaustausch weiter intensiviert, wobei österreichische Politiker*innen meist auch der Palästinensischen Autonomiebehörde in Ramallah einen Besuch abstatteten (Die Presse 2007). Der Oslo-Prozess war de facto im Jahr 2000 zusammengebrochen.

Die Ablehnung seiner Partei in der EU, aber besonders durch Israel konterkarierte der Kärntner Landeshauptmann Jörg Haider (FPÖ, später BZÖ) durch seine ganz eigene Nahostpolitik, bei der er an der Regierung in Wien vorbei und durchaus auch in Widerspruch mit der offiziellen Positionierung Österreichs seine eigene Schiene von arabischen Beziehungen, bevorzugt zu israelfeindlichen Regimen, pflegte. 2002 reiste er gleich drei Mal „zur Umsetzung humanitärer, wirtschaftlicher und politischer Anliegen" in den Irak, wo er auch einmal Staatschef Saddam Hussein traf, der im März 2003 von den USA gestürzt wurde. In einem Buch hielt Haider laut Verlag „der politisch-ökonomischen Doppelmoral der USA den Spiegel vor".[2] So wie bei seinen Besuchen in Libyen[3] folgten Gerüchte über mögliche Geld- oder Ölgeschenke (Seifert 2010). FPÖ- beziehungsweise BZÖ-Politiker*innen waren auch in Syrien und anderen arabischen Staaten aktiv, das gleiche galt jedoch auch für einzelne Exponenten der SPÖ. Generell haben österreichische Parteien immer wieder Kontakte zu Kräften gesucht, die sie als ideologisch verwandt betrachteten. Besonders deutlich war das mit den

[2] Haider, Jörg. 2003. *Zu Gast bei Saddam. Im „Reich des Bösen"*. Wien: Ibera.

[3] Haider hatte sich mit dem Sohn von Muammar al-Gaddafi, Saif al-Islam, angefreundet, der in Wien studierte. Siehe auch APA (2004).

Parteien des kurdischen Nordiraks, wo die SPÖ traditionell die Kontakte zum Mitglied der Sozialistischen Internationale, PUK (Patriotische Union Kurdistans), des späteren irakischen Staatspräsidenten Jalal Talabani pflegte (PUKmedia 2017), während die ÖVP die Beziehungen zur konservativ kurdisch-nationalen DPK (Demokratischen Partei Kurdistans) von Massud Barzani aufrechterhielt. Sogar auf kommunaler Ebene können Parteien nahostpolitische Initiativen setzen: Die Wiener SPÖ (SPÖ-Klub 2010) preschte im Mai 2010 im Wiener Stadtrat mit einer Erklärung vor, die den israelischen Angriff auf die sogenannte Gaza-Hilfsflotte in internationalen Gewässern verurteilte, was unter anderem scharfe Kritik der Israelitischen Kultusgemeinde hervorrief (ORF Wien 2010). Der SPÖ wurde das Schielen nach muslimischen Wählerstimmen bei der Wiener Wahl im Herbst vorgeworfen (Nowak 2010).

Nach seinem EU-Beitritt 1995 richtete sich Wien in seinem Abstimmungsverhalten in der UNO nach der GASP beziehungsweise nach der Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten und erhielt seine Betonung der Palästinenserrechte aufrecht. 2011 stimmte Österreich für die Aufnahme von Palästina in die UNESCO (United Nations Educational, Scientifical and Cultural Organization), das PLO-Büro in Wien wurde zur „Vertretung Palästinas", dessen Leiter*in sich fortan Botschafter*in nennen durfte. Im November 2012 stimmte Österreich in der UNO-Generalversammlung in einer Gruppe von 16 EU-Mitgliedern mit Ja für den Beobachterstatus für den „Staat Palästina" (United Nations Digital Library 2012). 2016 wurde der Präsident der Palästinensischen Autonomiebehörde, Mahmud Abbas, mit militärischen Ehren von Bundespräsident Heinz Fischer in der Hofburg empfangen.

2.4 Eine neue Israel-Politik

In der Zweiten Republik spielte die Frage des Islam zunächst eine völlig untergeordnete Rolle in den österreichisch-nahöstlichen Beziehungen – was sich in den vergangenen Jahren, auch angesichts eines wachsenden muslimischen Bevölkerungsanteils in Österreich, geändert hat. Legitime Sorgen das Eindringen radikalen islamistischen Gedankenguts in die österreichische Gesellschaft betreffend, aber auch die politische Instrumentalisierung dieser Ängste, wendeten die Sicht eines Teils der österreichischen Öffentlichkeit auf den Nahen und Mittleren Osten zuletzt stark ins Negative. Dazu trug der Aufschwung des Islamismus im Nahen Osten, jihadistischer Terrorismus in Europa, gescheiterte Transitionsprozesse und Kriege nach dem sogenannten Arabischen Frühling von 2011 sowie antidemokratische Entwicklungen in der Türkei bei. Die Sympathie für die arabischen Demokratiebewegungen wurde auch in der Politik durch eine Zurkenntnisnahme der Rückkehr von autoritären Systemen, wie etwa jenes von Präsident Abdelfattah al-Sisi in Ägypten, abgelöst, so lange sie nur den so genannten „politischen Islam" in Schach halten. Hatten sich frühere österreichische Regierungen und Außenminister*innen – hier wäre vor allem Alois Mock (ÖVP) zu nennen, aber auch

Ursula Plassnik (ÖVP), die 2005 eine große Islam-Konferenz in Wien einberief (BMEIA 2005) – um den religiösen und kulturellen Dialog mit dem Islam bemüht, so sind solche Initiativen mittlerweile völlig in den Hintergrund getreten.

Antiislamische Ressentiments werden vor allem von der FPÖ bedient, flossen aber auch in die Politik der „Neuen ÖVP" unter Sebastian Kurz ein. Die ÖVP-Grüne Regierung schuf eine „Dokumentationsstelle Politischer Islam" (Bundeskanzleramt Österreich 2020c), durch die Veröffentlichung einer generellen „Islamlandkarte"[4], die alle muslimischen Vereine österreichweit dokumentieren sollte, fühlten sich jedoch viele Muslim*innen diskriminiert. Allgemein gibt es in Österreich kaum politische Akteur*innen, die einer zunehmend ablehnenden öffentlichen Meinung, vor allem gegen Flüchtende und Migrant*innen aus der islamisch geprägten Welt, etwas entgegensetzen. Das hat nicht nur gesellschaftliche Auswirkungen innerhalb Österreichs, sondern auch auf die Beziehungen zwischen Österreich und dem Nahen Osten. Stehen viele Österreicher*innen der islamisch geprägten Welt skeptisch gegenüber, so hat auch Österreichs Ruf im Nahen und Mittleren Osten als kulturell offenes Land gelitten. Dazu hat das im Oktober 2017 verhängte Vermummungsverbot, das sich vor allem gegen die islamische Gesichtsverschleierung Niqab richtete, beigetragen.

Eine Wende in der österreichischen Israel-Palästina-Politik zeichnete sich mit der schwarz-blauen Regierungsbildung nach den Nationalratswahlen im Oktober 2017 ab. Hatte Wolfgang Schüssel (ÖVP) im Jahr 2000 eine Regierungskoalition mit der FPÖ, aber ohne Jörg Haider (FPÖ, später BZÖ), geschlossen, so wurde nun FPÖ-Parteichef Heinz-Christian Strache unter Sebastian Kurz (ÖVP) Vizekanzler. In der Folge erhielt Israel zwar die Beziehungen zur österreichischen Regierung als Gesamtheit aufrecht und beließ auch seine Botschafterin in Wien. Gleichzeitig verweigerte die israelische Regierung jedoch Kontakte zu FPÖ-Minister*innen der Regierung, auch zur parteifreien, aber von der FPÖ nominierten Außenministerin Karin Kneissl (ZEIT Online 2017).

Im Regierungsprogramm der ÖVP-FPÖ-Regierung findet sich, ähnlich wie etwa in jenem der SPÖ-ÖVP-Regierung von 2013, nur etwas ausführlicher, das „Bekenntnis zu Israel als jüdischem Staat mit dem Ziel einer Zweistaaten-Lösung, die Israel in dauerhaft sicheren Grenzen und einen lebensfähigen palästinensischen Staat ermöglicht" und die „Unterstützung des Einsatzes der internationalen Staatengemeinschaft für eine Friedenslösung im Nahen Osten, mit besonderer Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen Israels" (ÖVP-FPÖ 2017, 24). Neu im Programm war das Versprechen, gegen Antisemitismus aufzutreten. Es kam im Text zweimal vor, einmal unter dem neu eingeführten Thema „Kampf gegen den politischen Islam" (ÖVP-FPÖ 2017, 39) und später im Zusammenhang mit dem Bekenntnis zur österreichischen „Schuld und Verantwortung" für die Verbrechen des Nationalsozialismus (ÖVP-FPÖ 2017, 95–96). Das Bemühen von Bundeskanzler Sebastian Kurz, sich trotz der FPÖ-Regierungsbeteiligung als verlässlicher Partner Israels zu zeigen, war von Beginn an evident. Nach einem Treffen

[4] https://www.islam-landkarte.at/

mit Israels Ministerpräsidenten Benjamin Netanyahu bei der Sicherheitskonferenz in München im Februar 2018 sagte dieser israelischen Medien, Kurz habe angekündigt, dass Österreich sein Abstimmungsverhalten in der UNO in Bezug auf Israel verändern werde (Honsig-Erlenburg 2018). Das traf in der Folge auch tatsächlich ein.

Im Mai 2018 fiel Österreich auf, als es als einziges westeuropäisches EU-Mitgliedsland seinen Botschafter zum Empfang Netanyahus anlässlich der Inauguration der US-amerikanischen Botschaft in Jerusalem entsandte. Die Verlegung der US-Botschaft unter Präsident Donald Trump von Tel Aviv nach Jerusalem verstieß gegen VN-Sicherheitsratsresolutionen aus dem Jahr 1980 (European Parliament 2020). Im Juni 2018 besuchte Bundeskanzler Kurz Israel und erklärte dort die Sicherheit Israels zur österreichischen „Staatsräson, das heißt im Interesse meines Heimatlandes" (ORF.at 2018a). Dies hatte die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel bereits im März 2008 während eines Israel-Aufenthalts getan (Merkel 2008), was das deutsche Abstimmungsverhalten jedoch nicht wesentlich beeinflusst hatte. Die deutsche Stimmenthaltung in der UNO-Generalversammlung im November 2012, als dem Staat Palästina der Beobachterstatus verliehen wurden, auch mit der Stimme Österreichs, war im Gegenteil von Israel als besonders schmerzlich empfunden worden, hatte es doch mit einer deutschen Nein-Stimme gerechnet (Ravid 2012). Anlässlich seines Besuchs in Israel 2018 besuchte Bundeskanzler Kurz nicht die Palästinensischen Autonomiebehörde in Ramallah, wie er es noch bei seinen Besuchen als Außenminister 2014 und 2016 getan hatte. Die Palästinenser*innen und deren Anliegen ließ er auch bei seinen weiteren Besuchen links liegen. Das wurde in der Folge beinahe zum Muster von Israel besuchenden ÖVP-Regierungsmitgliedern.

In seiner EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2018 setzte Österreich den Antisemitismus auf die EU-Agenda. In Wien fand eine Konferenz gegen „Antisemitismus und Antizionismus" statt (ORF.at 2018c), bei der Netanyahus Teilnahme vorgesehen war, die er jedoch aufgrund innenpolitischer Turbulenzen in Israel kurzfristig absagte. Es wäre der erste Besuch eines israelischen Regierungschefs seit 1997 – damals war das ebenfalls Netanyahu – gewesen (ORF.at 2018b). Die österreichische Initiative mündete im Dezember 2018 in eine EU-Ratsklärung zur „Bekämpfung von Antisemitismus und zur Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitskonzepts für einen besseren Schutz jüdischer Gemeinschaften und Einrichtungen in Europa"[5]. Der Kampf gegen den Antizionismus kommt darin jedoch nicht vor.

2019 stürzte die ÖVP-FPÖ-Regierung über die Ibiza-Affäre. Im Regierungsprogramm der im Jänner 2020 mit Beteiligung der Grünen gebildeten Regierung Kurz 2 findet sich ohne nähere Erläuterung eine de facto Gleichstellung von Antisemitismus und Antizionismus. Zu den „inhaltlichen Schwerpunkten österreichischer Außenpolitik" gehöre die „Fortsetzung des weltweiten Einsatzes Österreichs im Kampf gegen Antisemitismus und Antizionismus" (Bundeskanzleramt Österreich 2020a, 129–130). Österreich werde „Initiativen und Resolutionen in internationalen Organisationen

[5] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/de/pdf

nicht unterstützen, die dem obgenannten Bekenntnis Österreichs zu Israel zuwiderlaufen“ (Bundeskanzleramt Österreich 2020a, 130). Es folgt ein Bekenntnis zur Zwei-Staaten-Lösung.

Für das veränderte Verhalten Österreichs vis-à-vis Israel und den Palästinenser*innen in internationalen Foren, aber auch bilateral gab es in der Folge etliche Beispiele. Das wurde auch auf EU-Ebene spürbar, wo es insgesamt seit etwa Mitte der 2010er-Jahre zunehmend schwieriger wurde, einen Konsens zwischen den einzelnen Positionen zum Nahostkonflikt herzustellen. Österreich fand sich öfter als früher auf der Seite osteuropäischer Staaten wieder, so wie im Mai 2020: In der Übereinkunft für die Bildung einer israelischen Notstandsregierung zwischen Premier Benjamin Netanyahu und seinem politischen Herausforderer Benny Gantz wurde festgehalten, dass Israel Schritte zur Annexion von Teilen des Westjordanlands setzen könne (ZEIT Online 2020). Eine gemeinsame kritische Erklärung der EU-Mitgliedsstaaten wurde von Österreich und Ungarn verhindert. Österreich wolle nicht „vorverurteilen“ und „keine Megafon-Politik“ betreiben, bleibe aber unverändert bei der Position zur Stellung der israelischen Siedlungen als illegal, verlautete dazu aus dem Außenministerium (Harrer 2020). Auch der von US-Präsident Donald Trump im Jänner 2020 vorgelegte Nahost-Friedensplan wurde von Kurz und Schallenberg (beide ÖVP) prinzipiell begrüßt (Kurier.at 2020), obwohl er nicht nur stark für Israel Partei ergriff, sondern sich auch inhaltlich nicht an die Zwei-Staaten-Lösung hielt, die er oberflächlich versprach.

Im März 2020 gab Österreich eine Stellungnahme als „Amicus Curiae“ zur Frage ab, ob Palästina, das 2015 dem Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshof beigetreten war, sich nun zur Einleitung von Verfahren an diesen wenden könne. Da Österreich 2011 für die Aufnahme Palästinas in die UNESCO und 2012 für den Status Palästinas als Beobachterstaat bei der UNO gestimmt hatte, musste es komplexer argumentieren als Staaten, die ebenfalls negative Stellungnahmen abgaben, aber 2011 beziehungsweise 2012 nicht mit Ja gestimmt hatten, wie Tschechien, Ungarn und Deutschland. Österreich hatte auch nicht, wie in der Stellungnahme selbst festgehalten ist, 2015 gegen den Beitritt Palästinas zum Rom-Statut protestiert. Für die Palästinenser*innen besonders irritierend war der Satz, dass Österreich keine diplomatischen Beziehungen auf bilateralem Niveau zu ihnen unterhalte.[6] Der palästinensische Außenminister Riad Malki reagierte mit einem bedauernden Brief an seinen österreichischen Amtskollegen.[7]

Im März 2021 stimmte Österreich im UNO-Menschenrechtsrat gegen eine Resolution die Menschenrechtssituation die besetzten Gebieten einschließlich Ostjerusalems

[6] Siehe https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2020_01018.PDF.

[7] Siehe https://www.palestinemission.at/single-post/2020/05/22/brief-vom-pal%C3%A4stinensischen-au%C3%9Fenminister-riad-malki-an-den-%C3%B6sterreichischen-au%C3%9Fenministe.

betreffend.[8] Das österreichische Votum kam deshalb überraschend, weil Forderungen nach Entschärfung des Texts, der Zusammenlegung mehrerer Resolutionen und vor allem der Herausnahme der Resolution aus dem nicht nur von Israel als diskriminierend kritisierten permanenten „Item 7“ („Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories“)[9] zuvor erfüllt worden waren. Von den im Menschenrechtsrat zu der Zeit vertretenen EU-Staaten hatten Deutschland und Dänemark für die Resolution gestimmt. Ein Protestbrief einiger sozialdemokratischer Expolitiker*innen und früherer Diplomat*innen gegen das österreichische Nein war die Folge.[10]

Eine international aufsehenerregende Solidaritätsbekundung mit Israel war das Hissen der israelischen Fahne auf dem Bundeskanzleramt und auf dem Außenministerium während der Gaza-Krise im Mai 2021 (Wiener Zeitung 2021). Kritik an der als Parteinahme gegen die Palästinenser*innen empfundenen Geste kam aus dem Ausland, vor allem in der gewohnten Deftigkeit aus der Türkei, und führte zu einer Absage eines Besuchs des iranischen Außenministers Mohammed Javad Zarif – denn gleichzeitig fand im Mai auch die 4. Runde der 2021 wiederbelebten (wenngleich indirekten) US-iranischen Gespräche in Wien statt. Auch der jordanische Außenminister Ayman Safadi stornierte eine geplante Visite in Wien. Die in Österreich akkreditierten arabischen Botschafter protestierten schriftlich (APA 2021). Auch von österreichischer Seite gab es kritische Stellungnahmen, etwa vom grünen Koalitionspartner im Parlament, von FPÖ-Obmann Norbert Hofer, der auf die österreichische Neutralität und Bruno Kreisky verwies (Kurier.at 2021), vom ehemaligen Bundespräsidenten Heinz Fischer (SPÖ) (ORF.at 2021c) und – besonders ungewöhnlich – von einer Gruppe der Personalvertretung im Außenministerium, der „Offenen Liste von Sozialdemokraten und Freunden“ (Stadler und Gratt 2021). Von der Israelitischen Kultusgemeinde wurde die Solidarität mit Israel begrüßt, es dürfe keine Neutralität Terrorismus gegenüber geben (APA 2010). Das war auch die Antwort auf eine parlamentarischen Anfrage der Neos.[11]

Eine kurzfristige Änderung der österreichischen Besuchsdiplomatie schien sich nach dem Rücktritt von Sebastian Kurz wegen Korruptionsermittlungen im Oktober 2021 zu ergeben, dem ein geplanter neuerlicher Besuch Kurz‘ in Israel zum Opfer fiel. Kurz‘ Nachfolger als Bundeskanzler, Alexander Schallenberg (ÖVP), der jedoch Anfang Dezember ebenfalls schon wieder abtreten sollte, plante die Reise im Dezember 2021 nachzuholen, dabei stand ursprünglich auch die Palästinensische Autonomiebehörde in Ramallah auf dem Reiseplan. Als Schallenberg, wieder Außenminister, dann im

---

[8] Siehe https://unwatch.org/wp-content/uploads/2021/06/A_HRC_RES_46_3_E.pdf.

[9] Unter „Item 7“ ist ein sich ausschließlich auf Israel und die Palästinensergebiete beziehender permanenter Tagesordnungspunkt im Menschenrechtsrat. Siehe etwa die britische Kritik daran: https://www.timesofisrael.com/britain-condemns-anti-israel-bias-at-un-human-rights-council/.

[10] Newsletter der Gesellschaft für Österreichisch-Arabische Beziehungen (GÖAB) Nr. 34/2021

[11] Siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/J/J_07194/fnameorig_986969.html.

März 2022 Israel besuchte, fuhr er erneut nicht nach Ramallah. Allerdings holte er den Besuch Ende April nach. Es war der erste Besuch eines Mitglieds der österreichischen Regierung dort nach sechs Jahren.

Auch der österreichische Nationalrat befasste sich wiederholt mit Fragen, die das Verhältnis zu Israel betrafen. Im Februar 2020 wurde auf Antrag von Vertreter*innen aller Parteien Antisemitismus und israelbezogener Antisemitismus und in diesem Zusammenhang die Boycott, Divestment and Sanctions (BDS)-Bewegung verurteilt,[12] die zu „Boykott, Desinvestition und Sanktionen gegen Israel bis zum Ende von Apartheid und Besatzung in Palästina"[13] aufruft. Im Mai 2020 wurde ein Entschließungsantrag von ÖVP und Grünen angenommen, in dem die Europäische Union aufgefordert wurde, den „Umgang mit der Hizbollah neu zu bewerten". Die libanesische Hizbollah sei eine terroristische Organisation, die Unterscheidung zwischen Partei und militärischem Arm sei falsch (Republik Österreich 2020a, b, c). Weiters verabschiedete der Nationalrat Nachbesserungen zum sogenannten Symbole-Gesetz, mit dem 2015 die Symbole von Al-Qaida und des Islamischen Staates und deren Teil- oder Nachfolgeorganisationen verboten wurde. Neben jenen von Hamas und Hizbollah und anderer islamistischer (und nicht islamistischer) terroristischer Vereinigungen wurden auch die Symbole der Muslimbruderschaft verboten (§ 1 BGBl. I Nr. 162/2021).

2.5 Fokus auf die arabischen Golfstaaten

Wird von manchen Muslim*innen der ÖVP, nachdem sie 2017 von Sebastian Kurz (ÖVP) übernommen wurde, der prinzipielle Vorwurf der Islamfeindlichkeit gemacht (Suiçmez 2020), so folgt die Betonung der Gefährlichkeit der subversiv wirkenden Muslimbruderschaft durchaus der Politik mancher arabischer Staaten, allen voran Ägyptens und der Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), die die Muslimbruderschaft als staatszersetzend ansehen. Mit den autoritär regierten VAE schloss Österreich im Juli 2021 eine „strategische Partnerschaft", als erst zweitem Staat nach der Schweiz, was den mächtigen Kronprinzen von Abu Dhabi und Vizepräsidenten der VAE, Mohammed bin Zayed Al Nahyan, zu einem seiner seltenen offiziellen Besuche nach Wien brachte (BMEIA 2021a). Die VAE zeichnen sich in österreichischen Augen auch dadurch aus, dass sie, wie Bahrain und später Marokko und ansatzweise der Sudan,[14] 2020 ihre Beziehungen zu Israel normalisierten und die „Abraham Abkommen" abschlossen, die auch von der EU begrüßt wurden (European Council 2020).

[12] Siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/A/A_00141/index.shtml.

[13] https://bds-info.at/

[14] Sudan unterzeichnete 2021, die Umsetzung ist bisher holprig. Siehe https://www.timesofisrael.com/sudan-coup-puts-israel-ties-on-backburner-but-unlikely-to-derail-normalization/.

Wirtschaftliche Interessen durch das starke Engagement des Öl- und Gaskonzerns OMV (früher: Österreichische Mineralölverwaltung) in Abu Dhabi stehen jedoch bei der österreichischen VAE-Politik klar im Vordergrund.[15] 2019 erwarb die OMV 15 % an der Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC), das Volumen von rund 2,5 Mrd. US-Dollar war eine der größten Transaktionen in der Wirtschaftsgeschichte Österreichs (BMEIA 2020, 62). 2020 verlängerten die österreichische Staatsholding Österreichische Beteiligungs-AG (ÖBAG) und der Staatsfonds der Vereinigten Arabischen Emirate als Kernaktionäre der OMV ihren Syndikatsvertrag für weitere zehn Jahre (APA 2020a). Die OMV beteiligte sich auch an der Anfangsfinanzierung der Österreichischen Botschaft Abu Dhabi, die 2003 eröffnet wurde. Die Vereinigten Arabischen Emirate waren im Jahr 2020 mit 461 Mio. Euro die wichtigste österreichische Exportdestination, nach Israel (405 Mio. Euro) und Saudi-Arabien (397 Mio. Euro).[16]

Die 2011 geschlossene Botschaft in Maskat im Sultanat Oman wurde im September 2021 von Außenminister Schallenberg (ÖVP) wieder offiziell eröffnet, der sich bei dieser Reise auch in die VAE und nach Saudi-Arabien begab. Mit Riad sind die Beziehungen nicht konfliktfrei: 2012 wurde auf Betreiben der SPÖ-ÖVP-Regierung das „King Abdullah International Center for Interreligious and Intercultural Dialogue" (KAICIID) in Wien in der Rechtsform einer Internationalen Organisation eröffnet. Kritik am KAICIID, vor allem getragen von den Grünen, im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen in Saudi-Arabien, wurde von Beginn an laut. 2018 begannen die Aktivitäten im österreichischen Nationalrat, die im Juni 2019 in einer Aufforderung an die Bundesregierung kulminierten, das Dialogzentrum zu schließen (Republik Österreich 2019). Die Regierung sagte die Umsetzung zu (ORF.at 2019), nach Gesprächen hinter den Kulissen gab das KAICIID 2021 aus eigenem Beschluss seine Abwanderung nach Portugal bekannt (Heneghan 2021), eine gesichtswahrende Lösung für Saudi-Arabien. Ende Mai 2022 schloss es in Wien die Pforten. Im Zuge des Streits wurde darüber spekuliert, ob Saudi-Arabien als Reaktion nicht auch versuchen würde, die OPEC beziehungsweise den OPEC Fund for International Development aus Wien abziehen zu lassen (Kleine Zeitung 2015a, b).

Den Fokus auf die Wirtschaftsbeziehungen kann man als stärkste Konstante der österreichischen Politik gegenüber den arabischen Staaten bezeichnen. Nach dem Sturz Saddam Husseins 2003 und den ersten freien Wahlen 2005 kehrte Österreich im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft mit einer diplomatischen Vertretung in den Irak zurück, in der Hoffnung auf eine baldige Normalisierung der Sicherheitslage und der Rückkehr guter wirtschaftlicher Beziehungen.[17] Allerdings wurde der Irak zum ersten arabischen

---

[15] Siehe https://www.omv.com/de/news/190519-25-jahre-partnerschaft-mit-abu-dhabi.

[16] Die Zahlen fielen 2020 aufgrund der Corona-Pandemie etwas niedriger aus als jene von 2019. Siehe https://www.bmdw.gv.at/Themen/International/OesterreichsWirtschaftsbeziehungen/Afrika-Naher-und-Mittlerer-Osten.html?lang=en.

[17] Entsandt wurde die Verfasserin dieses Artikels, als Sondergesandte des österreichischen EU-Ratsvorsitzes und Geschäftsträgerin der Österreichischen Botschaft Bagdad a.i.

Staat, noch vor jenen des sogenannten Arabischen Frühlings, die in einen Bürgerkrieg abrutschten, und die österreichische diplomatische Präsenz wurde wieder abgebrochen. Unter anderem auch durch die damals einsetzende Instabilität im Vorderen Orient hat sich das österreichische Interesse auf die Golfstaaten verlagert, die nicht nur wirtschaftlich potenter sind, sondern nach den chaotischen Folgen des Arabischen Frühlings von 2011 immer mehr auch politische Bedeutung erlangten. Auch die Beendigung der seit 1974 laufenden österreichischen Beteiligung an der UNO-Mission auf dem Golan (United Nations Disengagement Observer Force, UNDOF) im Jahr 2013 könnte man als schwindendes politisches Interesse an der Region deuten, wenngleich als Argument dafür die Gefährdung der österreichischen Soldat*innen durch den Krieg in Syrien herangezogen werden konnte (Hasenmayer 2014). Im Südlibanon engagiert sich Österreich jedoch ab 2011 in der United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL).[18]

3 Die schwierigen Beziehungen zur Türkei

Die diplomatischen Beziehungen zwischen der Türkei und Österreich nach dem 2. Weltkrieg konnten einerseits auf eine jahrhundertealte historische Kontinuität aufbauen. Andererseits wurden bereits vor der 2. Republik tief verwurzelte anti-türkische Ressentiments populistisch instrumentalisiert, wie von den Austrofaschisten in ihrem Schulterschluss mit der katholischen Kirche anlässlich der Feiern zum 250. Jahrestag des Siegs über das Osmanische Reich 1933 (Staudinger 2016). Dennoch waren es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert vor allem die seit den 1960 als Arbeitsmigrant*innen nach Österreich geholten sogenannten „Gastarbeiter" – Frauen und Familien wurden kaum wahrgenommen –, die das Image der Türkei prägten.

Ab 1964 hatten österreichische Unternehmen aufgrund eines bilateralen Abkommens – dem sogenannten „Anwerbeabkommen"[19] – türkische Arbeitskräfte nach Österreich geholt, die zuerst sehr positiv aufgenommen worden. Heute leben in Österreich geschätzte 400.000 Menschen mit türkischen Wurzeln, laut statistischem Zentralamt hatten zu Beginn des Jahre 2021 117.580 davon die türkische Staatsbürgerschaft (Statistik Austria 2021).

In den vergangenen zwei Jahrzehnten sind die Beziehungen zwischen Ankara und Wien jedoch von Österreichs negativer Haltung, was den türkischen EU-Beitrittsprozess betrifft, geprägt. Daneben blieb nicht viel Raum für eine österreichische Außenpolitik vis-à-vis der Türkei. Von außen ergibt sich ein homogenes Bild dieser Ablehnung in der österreichischen Regierung und weiten Teilen der Bevölkerung, die Motive der einzelnen Stakeholder sind jedoch teilweise sehr unterschiedlich (Günay 2008, 60). Sie reichen von kulturellen und religiösen Ressentiments gegen den Islam und die Türkei über wirtschaftliche Bedenken, was die Absorptionsfähigkeit der EU betrifft, bis zur Kritik

[18] Siehe https://www.bundesheer.at/ausle/unifil/index.shtml.

[19] Siehe https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1964_164_0/1964_164_0.pdf.

an der Innen- und Außenpolitik der unter Präsident Recep Tayyib Erdogan islamistischer und zuletzt auch wieder nationalistischer werdenden Türkei. Manche Vorbehalte machen sich aber an der schieren Größe der Türkei fest, die etwa im Europäischen Parlament die größte Anzahl der Abgeordneten stellen würde.

1987 – zwei Jahre vor Österreich – hatte die Türkei ein Beitrittsansuchen an die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) gestellt. Im Zuge der einsetzenden Diskussion um die EU-Osterweiterung in den 1990er-Jahren drang Ankara darauf, in den Kreis der osteuropäischen Kandidaten aufgenommen zu werden. Österreich bestand auf einer Entkoppelung des Aufnahmeprozesses der Türkei von jenem Kroatiens, der Wien ein echtes Anliegen war.

In die erste österreichische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998 fiel der Versuch des Führers der türkischen kurdischen Arbeiterpartei PKK (Partiya Karkerên Kurdistanê) Abdullah Öcalan in einem EU-Land Asyl zu erhalten, was Demonstrationen linker Kurd*innen in etlichen europäischen Städten, unter anderem in Wien, zur Folge hatte. In der Türkei war Mesut Yilmaz, ein Absolvent des bereits im 19. Jahrhundert in Istanbul gegründeten österreichischen St. Georgs-Kollegs, Premierminister. Die österreichische SPÖ-ÖVP-Regierung unter Viktor Klima (SPÖ) machte jedoch keinen Versuch, ihre Position und die Beziehungen zu Yilmaz für die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Strategie zur Lösung der Kurdenfrage in der Türkei zu nützen, sehr zur Enttäuschung der österreichischen türkisch-kurdischen Gemeinschaft (Gehler 2005b, 841–848).[20]

Im Dezember 2004 beschloss der Gipfel der EU-Staats- und Regierungschef einstimmig, Beitrittsgespräche mit der Türkei aufzunehmen. Dem vorangegangen war ein langes Ringen mit Österreich, das verhindern wollte, die Vollmitgliedschaft der Türkei als Verhandlungsziel festzusetzen. Die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik konnte durchsetzen, dass im Text auf Artikel 49 des EU-Vertrages verwiesen wurde, der die Bedingungen für die Aufnahme eines neuen Mitglieds festschreibt. Weiters wurde die Aufnahmefähigkeit der EU als Kriterium für eine Erweiterung als Bedingung explizit festgehalten. Bundeskanzler Wolfgang Schüssel versprach darüber hinaus ein Referendum über einen EU-Beitritt der Türkei (APA 2004b). Dieses Versprechen wurde im Dezember 2006 auch ins Koalitionsabkommen zwischen SPÖ und ÖVP aufgenommen.

Das Jahr 2004 markierte demnach den Beginn von angespannten Beziehungen, die sich danach nicht mehr völlig normalisierten. Österreich blieb in der EU der prononcierteste Bedenkenträger gegen eine türkische Mitgliedschaft und brachte die Idee einer „privilegierten Partnerschaft“ ein. Die Regierung in Wien pochte auf „ergebnisoffene“ Verhandlungen, einen Kurs, den sie „Fahren auf Sicht“ nannte, und den sie im Laufe der Jahre durch die schwierigen und stockenden Verhandlungen immer wieder

[20] Öcalan wurde am 15. Februar 1999 in Nairobi (Kenia) beim Verlassen der griechischen Botschaft von türkischen Agenten verhaftet und noch im gleichen Jahr zu lebenslanger Haft verurteilt.

bestätigt fand (BMEIA 2006). Die Beziehungen zwischen Ankara und Wien waren auch auf persönlicher Ebene gestört. Als die türkische Regierung 2011 die Wahl Plassniks zur Generalsekretärin der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) verhinderte, warf ihr die Exministerin vor, „Rache“ zu üben (APA 2011).

Es war jedoch ab 2004 nicht nur der ÖVP-FPÖ-Regierung beziehungsweise der späteren ÖVP-BZÖ-Regierung vorbehalten, ihre Türkei-Skepsis auszuspielen. Die damalige Oppositionspartei SPÖ unter Parteivorsitzenden Alfred Gusenbauer (SPÖ) vollzog eine scharfe Wende und kritisierte die Regierung für ihre prinzipielle Verhandlungsbereitschaft, obwohl einzelne SPÖ-Mitglieder, wie Wiens Bürgermeister Michael Häupl (SPÖ), den EU-Kurs der Türkei unterstützten. Eher überraschend sprach sich 2004 auch der Kärntner Landeshauptmann Jörg Haider (FPÖ) für die Beitrittsverhandlungen aus und legte sich dabei mit dem Wiener Spitzenkandidaten für die Gemeinderatswahl und späteren Bundesparteiobmann der FPÖ, Heinz-Christian Strache (FPÖ), an (Profil.at 2004). Trugen die FPÖ-Regierungsmitglieder die offizielle Wiener Regierungslinie mit, so zog mit Andreas Mölzer (FPÖ) ein klarer Türkei-Gegner für die FPÖ ins Europäische Parlament ein, der die Wahl zum Europaparlament zu einem „Referendum“ über den türkischen Beitritt machen wollte (Günay 2008, 70). Einzig die Grünen im österreichischen Nationalrat schlossen sich nicht der Forderung nach einer nationalen Volksabstimmung – entsprechende Anträge wurden von der ÖVP/FPÖ gemeinsam und von der SPÖ separat eingebracht – an, sondern sprachen sich für ein EU-weites Referendum aus (Der Standard 2004).

Wahlkämpfe der FPÖ bedienten sich in der Folge aller nur möglichen Nuancen antitürkischer und antiislamischer Ressentiments, von „Daham statt Islam“ bis zu „Nein zur TürkEU“ (Günay 2007, 51) Ab 2013 nahm die Wiener FPÖ das Gedenken an das „Ende der Türkenbelagerung“ auf (FPÖ Wien 2019). Das Hochhalten der Erinnerung sollte die „Wiener Identität“ stärken (FPÖ Wien 2020).

Zu einer weiteren Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Wien und Ankara trugen zwei österreichische politische Entscheidungen im Jahr 2015 bei. Am 30. März 2015 verabschiedete der Nationalrat das neue Islamgesetz, in dem der islamischen Glaubensgemeinschaft untersagt wurde, religiöse Aktivitäten vom Ausland finanzieren zu lassen (§ 6. (2) BGBl. I Nr. 146/2021 Islamgesetz). Die Türkei sah dies konkret gegen die türkische Religionsbehörde Diyanet gerichtet, die zuvor türkische Imame in österreichischen Moscheevereinen bestellt und bezahlt hatte.

Weiters legten am 22. April 2015 die Klubobleute aller österreichischen Parlamentsparteien eine Erklärung vor, in der die Ermordung und Vertreibung der Armenier*innen durch das Osmanische Reich während des 1. Weltkriegs als Genozid anerkannt wurde (Republik Österreich 2015). Die Türkei berief daraufhin ihren Botschafter, Hasan Göğüş, zu Konsultationen nach Ankara zurück (APA 2015).

Die angespannten Beziehungen eskalierten ein Jahr später erneut. Angesichts der ab Herbst 2015 kulminierenden Flüchtlings- und Migrant*innenbewegung schloss die EU den sogenannten Flüchtlingsdeal mit der Türkei ab (European Council 2016). Gleichzeitig schwappten innenpolitische türkische Ereignisse auf die türkische Community in

Österreich über. Nach dem Putschversuch in der Türkei in der Nacht zum 16. Juli 2016 gingen in Wien Hunderte türkischstämmige Menschen zu Pro-Erdogan-Kundgebungen auf die Straße, dabei wurde Gewalt gegen ein kurdisches Lokal ausgeübt (Kurier.at 2016).

In einem Interview im ORF nannte der österreichische Bundeskanzler Christian Kern (SPÖ) Anfang August 2016 die türkischen EU-Beitrittsverhandlungen eine „diplomatische Fiktion" und kündigte an, beim bevorstehenden EU-Gipfel im September die Möglichkeit eines Abbruchs auf die Tagesordnung setzen zu wollen (Der Spiegel 2016). Außenminister Sebastian Kurz forderte im deutschen „Spiegel" eine Alternative zum Flüchtlingsdeal, um nicht vor der Türkei „in die Knie" zu gehen (Gathmann 2016). Die Reaktionen aus der Türkei fielen äußerst scharf aus. Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu bezeichnete Österreich als „Zentrum des radikalen Rassismus", (ORF.at 2016) und Erdogans Chefberater Burhan Kuzu richtete per Twitter eine Aufforderung an Kern (SPÖ), die gemeinhin als „Verpiss dich, Ungläubiger" übersetzt wurde (Finanzen.at 2016).

Die dauernden Zwiste gefährdeten sogar die fast 120 Jahre alte türkisch-österreichische wissenschaftliche Zusammenarbeit in Ephesos. Im August 2016 ordnete das türkische Außenministerium die Einstellung der österreichischen archäologischen Grabungen an (APA 2016). Die Sperre der Grabungen, deren Beginn ins Jahr 1895 zurückreichen, wurde erst im März 2022 beendet. Der russische Angriffskrieg in der Ukraine schien die Beziehungen generell zu verbessern, der österreichische Bundeskanzler Karl Nehammer (ÖVP) wies nach seinem Moskau-Besuch im April 2022 überraschend auf die geostrategische Bedeutung der Türkei hin.

Gleichzeitig setzten sich die Spannungen fort. Während des türkischen Präsidentschaftswahlkampfs im Jahr 2018 fanden mehrere Pro-Erdogan Kundgebungen statt. Die österreichische Regierung erließ ein Auftrittsverbot für türkische Politiker*innen, was aus der Türkei scharf verurteilt wurde (APA 2018). Im Juni 2018 wählten 72,3 % der in Österreich lebenden Türk*innen, die sich an der Wahl beteiligt hatten, Erdogan. Das lag über dem europäischen Schnitt (Kurier.at 2018).

Nach der türkischen Innenpolitik schlug sich in Österreich auch die türkische Intervention im Krieg in Syrien nieder. Anlässlich des Einmarsches türkischer Truppen in den Bezirk Afrin in Nordsyrien kam es 2018 zu Zusammenstößen zwischen nationalistischen Türk*innen und Sympathisant*innen der PKK und der ihr nahestehenden syrisch-kurdischen PYD (Partiya Yekitiya Demokrat, Partei der Demokratischen Union) (Hammerl 2018). Weitere Demonstrationen beider Seiten in den Jahren darauf folgten, als die Türkei ihren Militäreinsatz ausweitete, um das syrisch-kurdische Selbstverwaltungsprojekt „Rojava" (Westkurdistan) zu zerstören beziehungsweise von der syrisch-türkischen Grenze zurückzudrängen. Die Solidarität mit den syrischen Kurd*innen beendete endgültig auch bei den Grünen Sympathien für eine türkische Annäherung an die EU. Im Oktober 2020 verabschiedete der Nationalrat eine Entschließung mit der Aufforderung an die Bundesregierung, sich unter anderem „für

eine Verbesserung der menschenrechtlichen Situation und Achtung von Grundfreiheiten in der Türkei, insbesondere der Lage der Kurd*innen, einzusetzen".[21]

Die sichtbare Präsenz der kurdischen Arbeiterpartei PKK in Österreich war und ist der Türkei ein ständiger Dorn im Auge. Der Umgang in Österreich, und da besonders in der sozialdemokratisch regierten Hauptstadt Wien, mit PKK-Symbolen war lange Zeit liberal, trotz der EU-Einstufung der PKK als Terrororganisation wurden bei Kundgebungen PKK-Fahnen und Bilder von PKK-Führer Abdullah Öcalan mitgeführt. Seit März 2019 sind in Österreich jedoch gleichzeitig mit den Symbolen der rechtsextremen türkischen Grauen Wölfe (und anderer, auch einiger arabischer) Organisationen auch jene der PKK verboten.[22] In Österreich gibt es laut Innenministerium etwa 4000 PKK-Sympathisant*innen (APA 2019).

Trotz stabiler wirtschaftlicher Beziehungen – die Türkei lag 2020 beim Ranking der für Österreich wichtigsten Exportnationen auf Rang 20, bei den Importländern auf Rang 18 (WKO 2021) – waren verbale Geplänkel zwischen Wien und Ankara jahrelang an der Tagesordnung. 2020 beschuldigte Bundeskanzler Kurz (ÖVP) die Türkei, den „Ansturm von Migranten auf Europa" zu organisieren (Bundeskanzleramt Österreich 2020b). Der türkische Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu stellte fest, dass die „eigentliche große Bedrohung für die EU und deren Werte", die „verzerrte Ideologie" sei, die Kurz vertrete (ORF.at 2020). Zu einer Eskalation kam es, nachdem am österreichischen Bundeskanzleramt während der Gaza-Krise im Mai 2021 die israelische Fahne gehisst wurde. Erdogan wurde daraufhin mit den Worten zitiert: „Ich verfluche den österreichischen Staat". Die Muslime würden den Preis für den Genozid an den Juden zahlen (ORF.at 2021b). Im Mai 2021 stellte sich Österreich explizit gegen den Antrag der Türkei auf Teilnahme am EU-Militärprojekt Permanent Structured Cooperation (PESCO) (Noyan 2021).

Zusammenfassend für die Beziehungen lässt sich der Satz auf der Homepage des Bundeskanzleramts zur Europäischen Nachbarschaftspolitik im Jahr 2021 zitieren: „In Österreich sprechen sich alle Parlamentsparteien für den förmlichen Abbruch der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aus".[23] Einer wachsenden Instrumentalisierung antiislamischer und antitürkischer Ressentiments in Österreich, die von der FPÖ in den politischen Mainstream gerückt ist, steht eine sich radikalisierende türkische Politik unter Erdogan gegenüber. So hat die türkische Syrien-Politik, die sich gegen linke Kurd*innen richtet, auch frühere Fürsprecher*innen einer Annäherung der Türkei an die EU entfremdet. Von den allermeisten Österreicher*innen wird die politische Linie der Türkei gegenüber mitgetragen: Laut einer Umfrage der Österreichischen Gesellschaft für

---

[21] Siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/E/E_00100/index.shtml.

[22] Siehe https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT_COO_2026_100_2_1611984/COO_2026_100_2_1612005.html.

[23] Siehe https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/europapolitik/eu-erweiterung-und-nachbarschaftspolitik.html.

Europapolitik aus dem Jahr 2020 standen nur 5 % der Befragten einer türkischen EU-Mitgliedschaft positiv gegenüber, 79 % waren dezidiert dagegen (Österreichische Gesellschaft für Europapolitik 2020).

4 Iran und die Tradition einer eigenständigen österreichischen Außenpolitik

Österreich und Iran pflegten schon im 19. Jahrhundert enge wirtschaftliche und kulturelle Kontakte, besonderen Austausch gab es im Bereich der Wissenschaft und Medizin.[24] Die erste ständige diplomatische Vertretung Österreichs in Iran öffnete bereits im Jahr 1872 (Österreichische Botschaft Teheran. o. D). In der Zweiten Republik wurden die Beziehungen zügig wieder aufgenommen. Noch bevor die Vertretungen 1960 in den Rang von Botschaften erhoben wurden, gründete Österreich in Teheran das Österreichische Kulturinstitut, heute Kulturforum (ÖKF), das auch nach der Revolution 1979 seine Arbeit aufrechterhalten konnte, ein internationales Unikat. Vor 1958 bis zur Revolution betrieb Österreich auch eine sogenannte Gewerbeschule in Teheran, später auch eine in Isfahan. Bereits 1958 besuchte Außenminister Leopold Figl (ÖVP) Teheran, es folgte eine rege Besuchstätigkeit beider Seiten: Schah Mohammed Reza Pahlavi (1960), Bundespräsident Franz Jonas (SPÖ) (1968), Bundeskanzler Bruno Kreisky (1974), Bundespräsident Rudolf Kirchschläger (1976) sowie zahlreiche Ministerbesuche (Slaby 1982, 336–373). Der Schah kam auch privat, unter anderen zu medizinischen Zwecken, nach Wien, er war einer jener Potentaten aus dem Nahen und Mittleren Osten, die zu den Patienten des berühmten Internisten Karl Fellinger gehörten.[25] Mit den steigenden iranischen Öleinnahmen wuchs auch das Handelsvolumen Irans mit Österreich, in den 1970er-Jahren war Iran zeitweise der zweitgrößte außereuropäische Handelspartner Österreichs nach den USA.

Ein diplomatischer Einbruch kam mit der Revolution 1979, die den Schah stürzte und in deren Folge die Islamische Republik Iran (IRI) errichtet wurde. Bereits im Mai 1980 war jedoch Bruno Kreisky in Teheran, allerdings im Namen der Sozialistischen Internationale gemeinsam mit den sozialistischen Parteichefs Olof Palme (Schweden) und Felipe González (Spanien), um – vergeblich – zu versuchen, in der Geiselnahme von 52 Angehörigen der US-Botschaft zu vermitteln. Im Irak-Iran-Krieg (1980–88) belieferte Österreich Anfang der 1980er-Jahre – nach dem österreichischen Waffenexportgesetz rechtswidrig – beide Kriegsgegner mit Artilleriegeschützen vom Typ GHN-45 (Gun

[24] Siehe dazu die Forschungsarbeiten von Afsaneh Gächter, etwa *Transnationale Bildungsräume zwischen Österreich und Iran im Lichte der Medizingeschichte 1949–1980: Akteure und Netzwerke.* Teilprojekt der Arbeitsgruppe für Geschichte der Medizin, Kommission für Geschichte und Philosophie der Wissenschaften an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, ab 2018.

[25] Siehe https://scopeq.cc.univie.ac.at/Query/detail.aspx?ID=225431.

Howitzer Noricum 45, daher der Begriff Noricum-Skandal), was in mehrere Gerichtsverfahren mündete (Binder o. D. b).

Die Ambiguität der Haltung Österreichs gegenüber der Islamischen Republik zeigte sich 1989, als in einer Wiener Privatwohnung der Chef der iranischen Kurdischen Demokratischen Partei (KDP/I), Abdul Rahman Ghassemlou, sein Stellvertreter Abdullah Ghaderi-Azar und der irakisch-stämmige Kurde Fadel Rasoul bei einem Geheimtreffen mit iranischen Emissären ermordet wurden. Den drei iranischen mutmaßlichen Tätern, von denen einer in einem Krankenhaus und ein anderer in Polizeigewahrsam war, erlaubten die österreichischen Behörden, nach iranischem Druck die Ausreise in den Iran (Wien.orf.at 2019). Im Urteil des deutschen Mykonos-Prozesses am 10. April 1997, in dem es um die Ermordung von vier Exilkurden 1992 in Berlin im Auftrag von iranischen Regierungskreisen ging, wurde ein direkter Zusammenhang zu den Wiener Morden von 1989 hergestellt. Es gebe einen roten Faden zwischen den Geschehnissen in Wien und Berlin (Gehler 2005b, 656–663). Kompromittiert war auch Bundespräsident Thomas Klestil (ÖVP), der 1989 Generalsekretär des Außenministeriums und in die Entscheidungsprozesse, die Iraner aus dem Land zu lassen, eingebunden war. Österreich hatte iranischen Drohungen nachgegeben, etwa gegen die österreichische Botschaft in Teheran. Es gab auch Gerüchte, dass Iran mit Enthüllungen zur Noricum-Affäre gedroht hatte (Gehler 2005b, 659).

Nach dem Tod von Revolutionsführer Ruhollah Khomeini 1989 gehörte Österreich zu den ersten westlichen Staaten, die das diplomatische Eis mit der Islamischen Republik brachen. 1991 besuchte Bundespräsident Kurt Waldheim als erstes westliches Staatsoberhaupt seit 1979 Teheran, und 1999 reiste Präsident Thomas Klestil zu einem Besuch in den Iran, der hauptsächlich der Wiederbelebung der Wirtschaftsbeziehungen gewidmet war (WKO 1999). Er war das erste Staatsoberhaupt eines Mitglieds der Europäischen Union in Teheran. 2002 wurde der Besuch von Präsident Mohammed Khatami in Wien erwidert, und Klestil reiste als Präsident 2004 sogar ein zweites Mal in die Islamische Republik (Österreichische Präsidentschaftskanzlei 2004). Die Wirtschaft war stets eine treibende Kraft bei den Beziehungen Österreichs in den Iran und Grund für die jeweiligen Regierungen, den Kontakt auch unter schwierigen Umständen zu pflegen. Jedoch könnte man auch einen entfernten Widerhall der Kreiskyschen Politik sehen, mit der IRI als dem lautesten Gegenspieler zu Israel den Kontakt aufrechtzuerhalten. Man könnte argumentieren, dass ein funktionierender Kanal durch Wien letztlich auch im langfristigen Interesse der arabischen Golfstaaten und sogar Israels sei. Allerdings fehlt Österreich für eine Vermittlerrolle das nötige internationale politische Gewicht.

Der 1997 gewählte Khatami galt darüber hinaus als Hoffnungsträger für Reformen: Österreich konnte damit behaupten, durch den engeren Austausch das moderate politische Lager in Iran zu unterstützen. Während die Grünen im Parlament, namentlich Bundessprecher Alexander Van der Bellen (GRÜNE), 2004 Klestils Treffen mit dem religiösen Führer, Ali Khamenei, scharf kritisierten, kam vonseiten SPÖ-Parlamentarier*innen sogar die Anfrage, warum die „Fachminister*innen“ der damaligen

ÖVP-FPÖ-Regierung dem Besuch fern blieben, der doch so wichtig für die österreichische Wirtschaft sei.[26]

Der Anspruch, die Reformer im Iran zu stärken, war mit der Wahl des Hardliners Mahmud Ahmadinejad 2005 obsolet: Die Beziehungen verschlechterten sich auch angesichts österreichischer Medienberichte, wonach Ahmadinejad am Kommando, das 1989 die Kurdenmorde in Wien verübte, teilgenommen habe. Der österreichische Botschafter in Teheran wurde deswegen ins iranische Außenministerium einbestellt (VOL.at 2005). Das oft zitierte Motto der österreichischen Iran-Politik, „Brücken zu bauen", kam jedoch wieder ins Spiel, als 2013 Hassan Rohani, die Wahlen gewann. Er hatte in seinem Wahlkampf eine Lösung des seit 2003 andauernden Atomstreits mit der internationalen Gemeinschaft versprochen. Österreich, nicht zuletzt als Amtssitz der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEA), wurde 2013 zum Austragungsort der Atomverhandlungen. Im Juli 2015 wurde in Wien der Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) unterzeichnet, das Abkommen zwischen Iran und den E3/EU + 3[27], das einerseits Iran Beschränkungen seines Urananreicherungsprogramms auferlegte und andererseits zur Aufhebung der im Rahmen des Atomstreits gegen den Iran verhängten Sanktionen der USA und der EU führte. Auch wenn Österreich selbst nicht an den Verhandlungen teilnahm, so war die regelmäßige Anwesenheit internationaler Verhandler, unter anderem von US-Außenminister John Kerry, ein Prestigegewinn für den diplomatischen Standort Wien.

Die traditionelle Besuchsdiplomatie wurde unter Hassan Rohani wieder aufgenommen, auch auf Präsidentenebene, allerdings erst nach dem Abschluss des JCPOA. Beim Besuch Heinz Fischers (SPÖ) im September in Teheran reiste auch Vizekanzler Reinhold Mitterlehner und Außenminister Sebastian Kurz mit. Auch hier hoffte man auf gute Geschäfte mit einem nach Aufhebung der Sanktionen finanziell potenteren Iran (Wiener Zeitung 2015a, b).

In das Lobbying für bessere Beziehungen mit Teheran waren stets auch iranischstämmige Österreicher*innen eingebunden, wie der Generalsekretär der eng an Wirtschaftsinteressen angebundenen österreichisch-iranischen Gesellschaft, Massud Mossaheb. Er wurde allerdings im Jänner 2019 in Teheran verhaftet und in einem keinerlei Mindeststandards genügenden Prozess wegen Spionage verurteilt. Mossahebs Reise nach Teheran war im Zusammenhang der Errichtung einer Ionentherapieanlage der niederösterreichischen Firma MedAustron gestanden, die im mittelbaren Eigentum der niederösterreichischen Landesregierung steht. Das gleiche Schicksal wie Mossaheb erlitt bereits 2016 der österreichisch-iranische Geschäftsmann Kamran Ghaderi (APA 2020c). In Österreich lebt eine starke iranisch-stämmige Gemeinschaft, viele Iraner*innen blieben angesichts der islamischen Wende 1979 nach ihrem Studium in

[26] Siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/J/J_01370/fname_014653.pdf.

[27] Die drei EU-Staaten Großbritannien (das die EU Ende Jänner 2020 verließ), Frankreich und Deutschland, die EU-Kommission plus USA, Russland und China.

Österreich, sie stehen der Islamischen Republik Iran entsprechend skeptisch gegenüber. Die Solidarisierung, die ein Teil der Türk*innen in Österreich der Regierung in Ankara gegenüber zeigen, gibt es im Fall der Iraner*innen nicht.

Trotz gegenseitiger positiver Versicherungen werden die Schwierigkeiten der österreichisch-iranischen Beziehungen immer wieder deutlich. Präsident Hassan Rohani sagte im März 2016 seinen geplanten Gegenbesuch in Wien im letzten Moment ab, offenbar aus Ärger darüber, dass Österreich nicht bereit war, Demonstrationen gegen das iranische Regime zu verbieten (Die Presse 2016). Der Besuch wurde zwar im Juli 2018 nachgeholt, stand jedoch auch da wieder auf Messers Schneide: Kurz zuvor war der an der iranischen Botschaft in Wien akkreditierte Diplomat Assadollah Assadi in Deutschland verhaftet worden, der später wegen der Planung eines Attentats auf die iranische Opposition in Belgien verurteilt wurde (Reuters 2021).

Die österreichische Regierung unter Bundeskanzler Sebastian Kurz, die auch 2021 darauf Wert legte, dass Wien wieder Austragungsort der neuen Atomgespräche mit dem Iran wurde, wandelte in Bezug auf den Iran auch angesichts ihrer explizit Israel-freundlichen Politik einen schmalen Grat. Nachdem das Bundeskanzleramt und das Außenministerium während des Gaza-Konflikts im Mai 2021 auf ihren Dächern die israelische Fahne hissen ließen, sagte Außenminister Mohammed Javad Zarif, der auf iranischer Seite als Architekt des JCPOA von 2015 gilt, einen geplanten Wien-Besuch ab (ORF.at 2021a).

Auf anderer Seite kam Österreich der Islamischen Republik immer wieder entgegen. Im April 2021 geriet Österreich sozusagen unter Verdacht, in geheimer Wahl für die Aufnahme Irans in die Frauenstatuskommission der Vereinten Nationen ECOSOC (Economic and Social Council) gestimmt zu haben, was eine parlamentarische Anfrage der FPÖ zur Folge hatte.[28] Bundespräsident Alexander Van der Bellen zog im Juni 2021 die Kritik der Grünen, seiner alten Partei, im Parlament auf sich, nachdem er dem neuen Präsidenten und Hardliner Ebrahim Raisi nach dessen Sieg bei den – durch Streichung der stärksten Gegenkandidaten manipulierten – Präsidentschaftswahlen gratuliert hatte (ORF.at 2021d). Im August telefonierte jedoch im Gefolge der Afghanistan-Krise auch Bundeskanzler Sebastian Kurz mit Raisi (ORF.at 2021e). Anfang September gab das Außenministerium die Spende von 100.000 Dosen des Covid-Impfstoffs Astra Zeneca an Teheran bekannt (BMEIA 2021b).

Die freundlichen österreichischen Beziehungen zum Iran erscheinen gerade im Licht der prononciert proisraelischen Politik der Regierungen Kurz I und II und dessen Kurzzeit-Nachfolger Alexander Schallenberg (ÖVP) widersprüchlich. Der Anspruch des Brückenbauens ist dabei hoch gegriffen: Österreich hat in Bezug auf Iran keine Vermittlerrolle, und der Einfluss in Teheran ist, wie die Justizaffären um die zwei österreichischen Doppelstaatsbürgern in iranischer Haft zeigen, beschränkt. Die

[28] Siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_06403/imfname_986419.pdf.

Wirtschaftsbeziehungen spielen eine große Rolle beziehungsweise die Hoffnung, mit guten Geschäften prämiert zu werden, sollten die US-Sanktionen gegen die Islamische Republik wieder fallen.

5 Zusammenfassung

Etliche sich verändernde interne und externe Faktoren – und ihre Interaktion – haben die österreichische Außenpolitik der Zweiten Republik gegenüber dem Nahen und Mittleren Osten beeinflusst. Es gibt jedoch eine starke Konstante durch die Jahrzehnte: die österreichischen Wirtschaftsinteressen. Sie hatten für Bruno Kreisky, der für eine proaktive und manchmal kontroverse Nahostpolitik stand, ein ebenso hohes Gewicht wie für seine Nachfolger*innen im dritten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, wenn sie etwa auf Geschäfte mit einem von Sanktionen befreiten Iran hoffen, auch wenn das in Israel, zu dem die österreichischen Beziehungen nie zuvor so gut waren und dessen Sicherheit sich Österreich zur „Staatsräson" machte, Irritationen hervorrufen mag. Der engste arabische Partner Österreichs ist jener Staat, mit dem es die engsten Wirtschaftsbeziehungen gibt, die Vereinigten Arabischen Emirate, wo die halbstaatliche OMV stark engagiert ist.

Die ersten Jahrzehnte der Zweiten Republik waren globalpolitisch vom Kalten Krieg dominiert. Kreisky sah den israelisch-arabischen Konflikt im Kontext eines Nahen Ostens, den er als besonders eskalationsgefährdeten Schauplatz in der Ost-West-Konfrontation betrachtete. Für ihn war demnach der Einsatz für den Nahostfrieden, bei dem er mit der Inklusion der PLO völlig neue Wege ging, nicht von den Entspannungsbemühungen für Europa zu trennen – wie die Tatsache zeigt, dass er das Thema Palästinenser von der KSZE behandelt haben wollte. Aber das österreichische Nahostengagement war persönlich eng an Kreisky (SPÖ) geknüpft, es war institutionell – oder auch akademisch – nur schwach verankert und versiegte nach Kreiskys politischem Abgang relativ rasch. Er sollte insofern prinzipiell Recht behalten, als das Ende des Kalten Kriegs im Nahen Osten tatsächlich einen ersten israelisch-palästinensischen Friedensprozess einläutete, wenngleich nur verbunden mit der Ausschaltung eines wichtigen antiisraelischen Akteurs, Saddam Husseins, durch den Golfkrieg 1991.

Die Rahmenbedingungen der österreichischen Außenpolitik änderten sich durch den EU-Beitritt Österreichs 1995 stark. Den Nahen Osten betreffend orientierte sich Wien zunächst an der Mehrheitslinie der EU-Mitglieder. Ein Konsens innerhalb der EU zu israelisch-palästinensischen Fragen ist jedoch in den vergangenen Jahren immer weniger herzustellen, und auch die österreichische Nahostpolitik geht vermehrt eigene Wege. Sebastian Kurz leitete als Bundeskanzler eine Periode ein, in der explizit auf kritische Stellungnahmen zur israelischen Palästinenserpolitik verzichtet wurde, auf die „Megafon-Politik gegenüber Israel", wie der damalige und spätere Außenminister Alexander Schallenberg es formulierte (Friedl 2020). Auffällig ist, dass diese Politik erneut sehr stark personalisiert war, so dürfte Kurz die Entscheidung, während des Gaza-Konflikts im Mai 2021 nicht nur auf dem Bundeskanzleramt, sondern auch auf dem

Außenministerium die israelische Fahne aufzuziehen, alleine getroffen haben (Löw und Tóth 2021).

Nach dem Ende des Kalten Kriegs kam es im Nahen und Mittleren Osten zu neuen Verwerfungen, die auch Folgen für Europa zeitigten. Der Aufschwung islamisch-puritanischer und islamistischer Kräfte wurde zwar vom Westen mitverursacht, indem man diese im Kampf gegen die Sowjetunion, wie etwa in Afghanistan, nützte und dadurch stärkte. Spätestens seit den terroristischen Angriffen von Al-Kaida im September 2001 hat jedoch „der Islam" den Kommunismus als Feindbild abgelöst und wird generell als neue Bedrohung für die „westlichen Werte" wahrgenommen. Zur zunehmend negativen Besetzung der islamisch geprägten Welt in Österreich trugen neben dem Aufschwung des Islamismus im Nahen und Mittleren Osten und des Imports jihadistischen Terrorismus nach Europa auch die gescheiterten Transitionsprozesse und Kriege nach dem sogenannten Arabischen Frühling von 2011 und antidemokratische Entwicklungen in der Türkei bei. Antiislamische Ressentiments werden aber auch von österreichischen politischen Akteur*innen bewusst bedient. Umfragen in Österreich zeigen, dass eine konstante Mehrheit der Bevölkerung der Meinung ist, dass der Islam nicht zu Österreich gehöre und mit westlichen demokratischen Werten nicht vereinbar sei (Der Standard 2019). Hier findet eine Vermischung von äußeren Ursachen und inneren Befindlichkeiten statt, die auf die Politik einwirken. Das Framing des israelisch-palästinensischen Konflikts als Verkörperung der Auseinandersetzung zwischen Westen und Islam fließt in die österreichische Nahostpolitik ein. Dies wird auch verknüpft, indem „der Islam" als Feind Israels angesehen wird, ein Eindruck, der durch Organisationen wie die palästinensische Hamas und die libanesische Hizbollah oder Staaten wie die Islamische Republik Iran auch tatsächlich betrieben wird. Auch der Fokus der Bekämpfung des Antisemitismus, zu der sich Österreich bekennt, wird im Geburtsland Adolf Hitlers gerne auf den importierten islamischen Antijudaismus gelegt (Wiener Zeitung 2020).

Die Beziehungen Österreichs zu Israel haben sich zuletzt stark verbessert, dies ist nicht zuletzt dem endgültig in der Politik verankerten Bewusstsein für die österreichische Mitverantwortung am Holocaust zu verdanken. Gleichzeitig ist das in der Vergangenheit beinahe schon romantisch zu nennende Verhältnis zwischen Österreich und manchen nahöstlichen Staaten zu Ende gegangen – das seinen Ausdruck etwa darin fand, dass in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik sich vor allem Mitglieder von arabischen Königshäusern privat viel in Wien aufhielten und teilweise Villen besaßen oder dass Wien in der arabischen Populärmusik als „Paradies" besungen wurde.[29]

Sicherheitspolitisch liegt die österreichische Präferenz bei solchen arabischen Staaten, die gegen die 1928 in Ägypten gegründete Muslimbruderschaft vorgehen. Die Muslimbrüder werden in Österreich als gefährlichster Faktor für die Ausbreitung des

[29] Siehe etwa http://www.arabicmusictranslation.com/2009/06/asmahan-nights-of-merriment-layali-el.html.

„politischen Islam“ und der islamischen Unterwanderung der österreichischen Gesellschaft identifiziert.[30] Normative Ansätze den Nahen und Mittleren Osten betreffend, wie Interesse an demokratischen Entwicklungen und die Einhaltung der Menschenrechte, spielen in der österreichischen Nahostpolitik derzeit keine Rolle.[31] Nach den unruhigen Jahren, die auf den sogenannten Arabischen Frühling 2011 folgten, ist Stabilität erneut das höchste Gut.

Weiterführende Quellen:
Strasser, Sabine. 2008. „Europe’s Other: Nationalism, Transnationals and Contested Images of Turkey in Austria”. *European Societies* 10(2): 177–195.

Die Autorin beschäftigt sich mit der Motivlage der Ablehner*innen einer Annäherung der Türkei an die EU, die auch auf viele Österreicher*innen zutrifft.

Bielka, Erich, Peter Jankowitsch und Hans Thalberg, 1984. Hrsg. *Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik*. Wien: Europaverlag.

Ein Standardwerk für das Verständnis unter anderem von Kreiskys Nahostpolitik, erzählt von an seinem Wirken direkt Beteiligten.

Embacher, Helga, und Margit Reiter. 1998. *Gratwanderungen. Die Beziehungen zwischen Österreich und Israel im Schatten der Vergangenheit*. Wien: Picus Verlag.

Israel hatte nach seiner Staatsgründung die Moskauer Erklärung, die Österreich die Eigendarstellung als erstes Opfer Hitlers erlaubte, anerkannt. Von österreichischer Seite dauerte es lange bis zur Entwicklung aufrichtiger Beziehungen.

Außenwirtschaft Länderinformationen: https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/start.html

(Im Lichte der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Österreich und dem Nahen Osten, die auch immer mit politikentscheidend waren, sind Wirtschaftsdaten eine unverzichtbare Quelle.)

Literatur

APA. 2004a. Kärnten und Libyen bauen Kooperation weiter aus. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20040925_OTS0039/kaernten-und-libyen-bauen-kooperation-weiter-aus.

APA. 2004b. Schüssel kündigt Volksabstimmung an. *Der Standard*, 21. Dezember. https://www.derstandard.at/story/1894982/schuessel-kuendigt-volksabstimmung-an.

[30] Siehe https://www.integrationsfonds.at/mediathek/mediathek-publikationen/publikation/studie-muslim-brotherhood-in-austria-202/.

[31] Im Europäischen Parlament stimmten im Dezember 2020 die Vertreter*innen der ÖVP nicht für eine Resolution, die Ägypten für die Verhaftung von Aktivist*innen der Menschenrechtsorganisation EIPR kritisierte: Ägypten sei ein Partner im Kampf gegen den Terrorismus (Schmid 2021).

APA. 2010. Solidarität mit Israel bedeutet, sich auf die Seite der Menschlichkeit zu stellen.https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20210512_OTS0159/solidaritaet-mit-israel-bedeutetsich-auf-die-seite-der-menschlichkeit-zu-stellen.
APA. 2011. OSZE: Plassnik wirft Türkei 'Rache' vor. *Die Presse*, 07. Juni. https://www.diepresse.com/668208/osze-plassnik-wirft-turkei-rache-vor.
APA. 2013. Ex-Außenminister Mock und Lanc bemängeln Iran-Politik Österreichs. *Vol.at*, 31. Jänner. https://www.vol.at/ex-aussenminister-mock-und-lanc-bemaengeln-iran-politik-oesterreichs/3475445.
APA. 2015. Erklärung zu Armenier-Genozid: Türkei beruft Botschafter aus Wien zurück. *Der Standard*, 23. April. https://www.derstandard.at/story/2000014695361/tuerkei-beruft-wegenarmenier-erklaerung-botschafter-ein.
APA. 2016. Grabungsstopp in Ephesos: Wissenschafter „fassungslos". *Die Presse*, 05. September. https://www.diepresse.com/5080374/grabungsstopp-in-ephesos-wissenschafter-fassungslos.
APA. 2018. Erdogan droht Österreich nach Wahlkampfverbot. *Die Presse*, 23. April. https://www.diepresse.com/5410620/erdogan-droht-osterreich-nach-wahlkampfverbot.
APA. 2019. Neues Symbole-Gesetz gilt auch für PKK-Sympathisanten. *Vienna.at*, 09. April. https://www.vienna.at/neues-symbole-gesetz-gilt-auch-fuer-pkk-sympathisanten/6162366.
APA. 2020a. Österreich verlängert OMV-Syndikatsvertrag mit Abu Dhabi. *Wiener Zeitung*, 23. Juli. https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/oesterreich/2068959-Oesterreich-verlaengert-OMV-Syndikatsvertrag-mit-Abu-Dhabi.html.
APA. 2020b. Kreiskys Nahost-Politik. *Austria Presse Agentur*, 30. Oktober. https://science.apa.at/power-search/8030731798454528030.
APA. 2020c. Aufgrund von COVID-19 in Lebensgefahr: Amnesty fordert sofortige Freiheit fürMassud Mossaheb und Kamran Ghaderi. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20201215_OTS0017/aufgrund-von-covid-19-in-lebensgefahr-amnesty-fordert-sofortige-freiheit-fuer-massudmossaheb-und-kamran-ghaderi.
APA. 2021. Brief an Schallenberg: Arabische Botschafter protestierten gegen Hissen von Israel-Flagge. *Der Standard*, 27. Mai. https://www.derstandard.at/story/2000126952083/brief-an-schallenberg-arabische-botschafter-protestierten-gegen-hissen-von-israel.
Binder, Dieter A. o. D. a. Kreisky-Peter-Wiesenthal Affäre. Hdgö (Haus der Geschichte Österreich). https://www.hdgoe.at/kreisky-peter-wiesenthal.
Binder, Dieter A. o. D. b. Noricum-Skandal. Hdgö (Haus der Geschichte Österreich). https://www.hdgoe.at/noricum.
BMEIA. 2005. Opening address at the Islam conference by Foreign Minister Plassnik. *BMEIA Presseabteilung - Aussendung*, 15. November. https://www.bmeia.gv.at/en/the-ministry/press/news/2005/opening-address-at-the-islam-conference-by-foreign-minister-plassnik/.
BMEIA. 2006. Plassnik zu Türkei-Verhandlungen: Fahren auf Sicht hat sich bewährt. *BMEIA Presseabteilung – Aussendung*, 12. Dezember. https://www.bmeia.gv.at/ministerium/presse/aktuelles/2006/plassnik-zu-tuerkei-verhandlungen-fahren-auf-sicht-hat-sich-bewaehrt/.
BMEIA. 2020. *Außen- und Europapolitischer Bericht 2019*. Wien: BMEIA. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Publikationen/AEPB/Aussen-_und_Europapolitischer_Bericht_2019.pdf.
BMEIA. 2021a. Österreich und Vereinigte Arabische Emirate vereinbaren Wasserstoffallianz. *BMEIA Presseabteilung - Aussendung*, 29. Juli. https://www.bmeia.gv.at/ministerium/presse/aktuelles/2021a/07/oesterreich-und-vereinigte-arabische-emirate-vereinbaren-wasserstoff-allianz/.
BMEIA. 2021b. Österreich spendet 1 Million Dosen Covid-19 Impfstoff an den Iran. *BMEIA Presseabteilung - Aussendung*, 06. September. https://www.bmeia.gv.at/ministerium/presse/aktuelles/2021b/09/oesterreich-spendet-1-million-dosen-covid-19-impfstoff-an-den-iran/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter.

Bundesgesetzblatt (BGB1 I), BGBl. I Nr. 103/2014 idF. Nr. 162/2021. Bundesgesetz, mit dem die Verwendung von Symbolen der Gruppierung Islamischer Staat und anderer Gruppierungen verboten wird (Symbole-Gesetz) https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009040.

Bundesgesetzblatt (BGB1 I), BGBl. I Nr. 39/2015 idF. BGBl. I Nr. 146/2021. Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015 (Islamgesetz 2015) https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009124.

Bundeskanzleramt Österreich. 2020a. *Regierungsprogramm 2020a–2024*. Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020a–2024. https://www.dieneuevolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2020a.pdf.

Bundeskanzleramt Österreich. 2020b. Bundeskanzler Kurz: Ansturm ist kein Zufall, sondern bewusst organisiert von der Türkei. *Nachrichten*, 03. März. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020a/bundeskanzler-kurz-ansturm-ist-kein-zufall,-sondern-bewusst-organisiert-von-der-tuerkei.html.

Bundeskanzleramt Österreich. 2020c. Integrationsministerin Raab: Dokumentationsstelle Politischer Islam nimmt Arbeit auf. *Nachrichten*, 15. Juli. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020b/integrationsministerin-raab-dokumentationsstelle-politischer-islam-nimmt-arbeit-auf.html.

Cede, Franz, und Christian Prosl. 2015. *Anspruch und Wirklichkeit. Österreichs Außenpolitik seit 1945*. Innsbruck: StudienVerlag.

Der Spiegel. 2016. Österreich plädiert für Ende der EU-Verhandlungen. *Der Spiegel*, 04. August. https://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-oesterreichs-kanzler-christian-kern-fuer-ende-der-eu-verhandlungen-a-1106049.html.

Der Standard. 2004. Schüssel: ‚Wir haben die Stopptaste'. *Der Standard*, 27. Dezember. https://www.derstandard.at/story/1899761/schuessel-wir-haben-die-stopptaste.

Der Standard. 2019. Mehrheit der Österreicher sieht Islam kritisch. *Der Standard*, 26. September. https://www.derstandard.at/story/2000109103695/mehrheit-der-oesterreicher-sehen-islam-kritisch.

Die Presse. 2007. ‚Wir empfinden Verantwortung'. *Die Presse*, 04. September. https://www.diepresse.com/327899/bdquowir-empfinden-verantwortungldquo.

Die Presse. 2016. Rohani sagt Wien-Besuch ab. *Die Presse*, 29. März. https://www.diepresse.com/4955827/rohani-sagt-wien-besuch-ab.

Erklärung des Rates zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitskonzepts für einen besseren Schutz jüdischer Gemeinschaften und Einrichtungen in Europa – Schlussfolgerungen des Rates (6. Dezember 2018) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/de/pdf.

European Commission. 1992. The middle east peace process: The May session. *MEMO/92/30*, 08. Mai. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_92_30.

European Council. 2016. EU-Turkey statement, 18 March 2016. *Council of the EU - Press release*, 18. März. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.

European Council. 2020. Declaration by the High Representative on behalf of European Union on the announcement of a normalisation of relations between Israel and the UAE. *Council of the EU - Press release*, 15. August. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/08/15/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-european-union-on-the-announcement-of-a-normalisation-of-relations-between-israel-and-the-uae/.

European Parliament – Parliamentary Question. 2020. E-004306/2019(ASW). 25. Februar. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-004306-ASW_EN.html#:~:text=The%20EU%20remains%20firmly%20committed,United%20States%20embassy%20in%20Jerusalem.

Finanzen.at. 2016. APA- Nachrichtenüberblick - 16.00 Uhr. *Finanzen.at*, 07. August. https://www.finanzen.at/nachrichten/aktien/apa-n-a-c-h-r-i-c-h-t-e-n-ue-b-e-r-b-l-i-c-k-16-00-uhr-1001342547.

FPÖ Wien. 2019. Nepp: FPÖ wird künftig wieder eigene Veranstaltung zu Gedenken an Ende der Türkenbelagerung abhalten. *APA-OTS*, 08. September. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190908_OTS0036/nepp-fpoe-wird-kuenftig-wieder-eigene-veranstaltung-zu-gedenken-an-ende-der-tuerkenbelagerung-abhalten.

FPÖ Wien. 2020. FPÖ-Alsergrund und Stadträtin Ursula Stenzel fordern Zusatztafeln am Sobieski-Platz. *APA-OTS*, 25. September. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200925_OTS0197/fpoe-alsergrund-und-stadtraetin-ursula-stenzel-fordern-zusatztafeln-am-sobieski-platz-bild.

Friedl, Walter. 2020. ‚Nicht mit Megafon-Politik beginnen'. *Pressreader. Kurier*, 11. Juni. https://www.pressreader.com/austria/kurier-3402/20200611/281883005578097.

Gathmann, Florian. 2016. Wir dürfen gegenüber Ankara nicht in die Knie gehen. *Der Spiegel*, 03. August. https://www.spiegel.de/politik/ausland/sebastian-kurz-gegenueber-ankara-nicht-in-die-knie-gehen-a-1105993.html.

Gehler, Michael. 2005a. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Bd. 1. Innsbruck: Studien-Verlag.

Gehler, Michael. 2005b. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Bd. 1. Innsbruck: Studien-Verlag.

Günay, Cengiz. 2007. Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations: A View fromAustria. In *Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations*, IAI-TEPAV Report,Hrsg. von Nathalie Tocci, 46–57. Rom: Quaderni IAI. https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_e_09.pdf.

Günay, Cengiz. 2008. Austrian Stakeholders in the EU-Turkey Debate. In *Talking Turkey in Europe.Towards a Differentiated Communications Strategy*, IAI-TEPAV Project, hrsg. von Nathalie Tocci,59–84. Rom: Quaderni IAI. https://www.iai.it/sites/default/files/quaderni_e_13.pdf.

Hammerl, Michael. 2018. Wiener Kurden: Die Angst vor der Eskalation. *wien.ORF.at*, 21. April. https://wien.orf.at/v2/news/stories/2907713/.

Harrer, Gudrun. 2020. Kurz und Netanjahu: Durch dick und dünn. *Der Standard*, 30. Mai. https://www.derstandard.at/story/2000117792028/kurz-und-netanjahu-durch-dick-und-duenn.

Hasenmayer, Harald. 2014. Das Österreichische Bundesheer auf den Golan-Höhen. *Truppendienst* 339(3): o. S. https://www.bundesheer.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=1727.

Heneghan, Tom. 2021. KAICIID Quits Vienna, Unable to Shake Off Negative Saudi Image. *Religion News Service*, 10. März. https://religionnews.com/2021/03/10/kaiciid-quits-vienna-unable-to-shake-off-negative-saudi-image/.

Honsig-Erlenburg, Manuela. 2018. Netanjahu: Österreich will Abstimmungsverhalten zu Israel bei Uno ändern. *Der Standard*, 20. Februar. https://www.derstandard.at/story/2000074672968/wien-will-bei-un-abstimmungsverhalten-zu-israel-aendern.

Huber, Peter. 2015. Saddams 'Freund': Als Waldheim die österreichischen Geiseln heimholte. *Die Presse*, 25. August. https://www.diepresse.com/4805502/saddams-freund-als-waldheim-die-osterreichischen-geiseln-heimholte.

International Criminal Court Pre-Trial Chamber: Situation in the State of Palestine Amicus Curiae Observations of the Republic of Austria. ICC-01/18. https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2020_01018.PDF.

Kleine Zeitung. 2015a. Abdullah-Zentrum: Zieht die OPEC weg von Wien?. *Kleine Zeitung*, 28. Jänner. https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/4649140/Menschenrechte_AbdullahZentrum_Zieht-die-OPEC-weg-von-Wien.
Kurier.at. 2016. Wien: Wieder Demos von Erdogan-Anhängern. *Kurier.at*, 16. Juli. https://kurier.at/politik/inland/erdogan-anhaenger-demonstrierten-wieder-in-wien/210.190.016.
Kurier.at. 2018. Türkei-Wahlen: 72 Prozent in Österreich für Erdogan. *Kurier.at*, 24. Juni. https://kurier.at/politik/ausland/tuerkei-wahlen-71-prozent-in-oesterreich-fuer-erdogan/400056200.
Kurier.at. 2020. Bundeskanzler Kurz begrüßt Trumps Nahost-Initiative. *Kurier.at*, 28. Jänner. https://kurier.at/politik/ausland/bundeskanzler-kurz-begruesst-trumps-nahost-initiative/400739517.
Kurier.at. 2021. Hofer kritisiert Hissen der israelischen Fahne in Wien. *Kurier.at*, 15. Mai. https://kurier.at/politik/inland/hofer-kritisiert-hissen-der-israelischen-fahne/401382548.
Löw, Raimund und Barbara Tóth. 2021. Wir schreien nicht einfach im Chor mit. *Der Falter*, 14. Juli. https://www.falter.at/zeitung/20210714/wir-schreien-nicht-einfach-im-chor-mit/_406f2c1e74.
Merkel, Angela. 2008. Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor der Knesset am 18. März 2008 in Jerusalem, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-796170.
Noyan, Oliver. 2021. The Capitals: Österreich erteilt türkischer Beteiligung an EU-Verteidigung eine Absage. *EURACTIV.de. Wien*, 28. Juli. https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/the-capitals-oesterreich-erteilt-tuerkischer-beteiligung-an-eu-verteidigung-eine-absage/.
Nowak, Rainer. 2010. Al-Rawi: Muslime bei Wahl ‚Zünglein an der Waage'. *Die Presse*, 02. Oktober. https://www.diepresse.com/599213/al-rawi-muslime-bei-wahl-zunglein-an-der-waage.
ORF.at. 2016. Heimische Politik in Empörung geeint. *ORF.at*, 05. August. https://orf.at/v2/stories/2352665/2352669/.
ORF.at. 2018a. Kurz: Österreich unterstützt Israel aus ‚Staatsräson'. *ORF.at*, 16. Juni. https://orf.at/v2/stories/2442470/.
ORF.at. 2018b. Bericht: Netanjahu sagt Wien-Besuch ab. *ORF.at*, 15. November. https://orf.at/stories/3100896/.
ORF.at. 2018c. Konferenz gegen Antisemitismus und Antizionismus gestartet. *ORF.at*, 21. November. https://orf.at/stories/3101478/.
ORF.at. 2019. Abdullah-Zentrum: Ministerium will Beschluss umsetzen. *ORF.at*, 12. Juni. https://orf.at/stories/3126559/.
ORF.at. 2020. Türkei: Außenminister attackiert Kurz scharf. *ORF.at*, 06. September. https://orf.at/stories/3180226/.
ORF.at. 2021a. Sarif streicht Wien-Besuch. *ORF.at*, 15. Mai. https://orf.at/stories/3213110/.
ORF.at. 2021b. Erdogan „verflucht" Österreich wegen Israel-Fahnen. *ORF.at*, 18. Mai. https://orf.at/stories/3213393.
ORF.at. 2021c. Fischer kritisiert Israel-Fahnen auf Regierungsgebäuden. *ORF.at*, 18. Mai. https://orf.at/stories/3213466/.
ORF.at. 2021d. Glückwunsch an Raisi: Grünen-Kritik an Van der Bellen. *ORF.at*, 06. Juli. https://orf.at/stories/3220073/.
ORF.at. 2021e. Kurz telefonierte mit iranischem Präsidenten Raisi. *ORF.at*, 23. August. https://orf.at/stories/3225884/.
ORF Wien. 2010. Gaza-Demo: Disput Juden und Moslems. https://wiev1.orf.at/stories/450119.
ÖVP-FPÖ. 2017. Regierungsprogramm 2017–2022. Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022. https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf.
Österreichische Botschaft Teheran. o. D. Verträge. Bilaterale Beziehungen Österreich – Iran. Österreich im Iran. https://www.bmeia.gv.at/oeb-teheran/oesterreich-im-iran/vertraege/.

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik. 2020. ÖGfE-Umfrage: ÖsterreicherInnen stehen einer EU-Erweiterung am Westbalkan ambivalent gegenüber. *Umfragen*, 05. Mai. https://www.oegfe.at/umfragen/05_umfrage_erweiterung/.

Österreichische Präsidentschaftskanzlei. 2004. Bundespräsident reist nach Teheran. *APA-OTS*, 16. Jänner. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20040116_OTS0085/bundespraesident-reist-nach-teheran.

Profil.at. 2004. Haider allein auf weiter Flur. *Profil*, 02. Oktober. https://www.profil.at/home/haider-flur-94378.

PUKmedia. 2017. Mam Jalal Becomes Honorary President of Socialist International. *PUKmedia*, 04. März. https://www.pukmedia.com/EN/details/?Jimare=39898.

Ravid, Barak. 2012. UN General Assembly Vote. Germany Backtracks on Palestinian Bid. IsraeliOfficial: We lost Europe. *Haaretz*, 29. November. https://www.haaretz.com/.premium-israeli-official-we-lost-europe-1.5300025.

Reuters. 2021. Belgisches Gericht verurteilt iranischen Diplomaten wegen Anschlagsplan. *Reuters*, 04. Februar. https://www.reuters.com/article/belgien-iran-urteil-idDEKBN2A41GQ.

Republik Österreich. 1997. Aus der Tischrede des Nationalratspräsidenten für Premier Netanyahu. Parlamentskorrespondenz Nr. 577 vom 22. September. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_1997/PK0577/index.shtml.

Republik Österreich. 2015. Klubobleute verurteilen Genozid an Armeniern im Osmanischen Reich. Parlamentskorrespondenz Nr. 383 vom 22. April. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK0383/index.shtml.

Republik Österreich. 2019. Neu im Außenpolitischen Ausschuss - ÖVP fordert Schließung des KAICIID. Parlamentskorrespondenz Nr. 670 vom 14. Juni. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0670/.

Republik Österreich. 2020c. Nationalrat: EU soll den Umgang mit der Hisbollah neu bewerten. Parlamentskorrespondenz Nr. 550 vom 29. Mai. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2020c/PK0550/.

Restitutionsgesetz. 2001. https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001396.

Riegler, Thomas. 2011. *Im Fadenkreuz: Österreich und der Nahostterrorismus 1973 bis 1985*. Wien: Vienna University Press.

Schmid, Fabian. 2021. Ermittlungen, Landkarten, EU-Abstimmungen: Der türkise Kampf gegen den „politischen Islam“. *Der Standard*, 17. Juni. https://www.derstandard.at/story/2000127439838/ermittlungen-landkarten-eu-abstimmungen-der-tuerkise-kampf-gegen-den-politischen.

Seifert, Thomas. 2010. Gaddafi, Saddam und Jörg Haider. *Die Presse*, 03. August. https://www.diepresse.com/585333/gaddafi-saddam-jorg-haider.

Slaby, Helmut. 1982. *Bindenschild und Sonnenlöwe. Die Geschichte der österreichisch-iranischen Beziehungen bis zur Gegenwart.* Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

SPÖ-Klub. 2010. Wiener Gemeinderat verurteilt einstimmig israelischen Angriff auf Gaza-Hilfsflotte. *APA-OTS*, 31. Mai. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100531_OTS0277/wiener-gemeinderat-verurteilt-einstimmig-israelischen-angriff-auf-gaza-hilfsflotte.

Stadler, Andreas und Marion Gratt. 2021. Israel-Flagge auf Kanzler- und Außenamt: Nicht spalten, sondern vermitteln und Brücken bauen!. *Der Standard*, 18. Mai. https://www.derstandard.at/story/2000126710325/nicht-spalten-sondern-vermitteln-und-bruecken-bauen.

Statistik Austria. 2021. Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland. *Statistik Austria – Menschen und Gesellschaft, Bevölkerung, Bevölkerungsstruktur*, 10. Juni. https://www.statistik.

at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html.
Staudinger, Martin. 2016. Beziehung Österreich-Türkei: Immer wieder 1683. *Profil*, 16. August. https://www.profil.at/ausland/erdogan-kurz-kern-beziehung-oesterreich-tuerkei-immer-wieder-7526404.
Suiçmez, Muhammed. 2020. Regierungsprogramm stellt Muslime als Bedrohung dar. Interviewed von Muhammed Suiçmez. IslamiQ, 08. Jänner. https://www.islamiq.de/2020/01/08/regierungs-programm-stellt-muslime-als-bedrohung-dar/.
Sulzbacher, Markus. 2021. Terrorziel Synagoge: Vor 40 Jahren erschütterte ein antisemitisches Attentat Wien. *Der Standard*, 30. August. https://www.derstandard.at/story/2000129257504/terrorziel-synagoge-vor-40-jahren-erschuetterte-ein-antisemitisches-attentat-wien.
United Nations Digital Library. 2012. Abstimmung über Beobachterstatus Palästina in der UNGV, November 2012. https://digitallibrary.un.org/record/738624?ln=en.
VOL.at. 2005. Wiens Botschafter in Teheraner Außenamt zitiert. *VOL.at*, 05. Juli (aktualisiert 27.08.2011). https://www.vol.at/wiens-botschafter-in-teheraner-ausenamt-zitiert/2568473.
Wien.orf.at. 2019. 1989: Kurdenmorde erschüttern Wien. *Wien.orf.at*, 13. Juli. https://wien.orf.at/stories/3004286/.
Wiener Zeitung. 2015b. Hoffnungen auf gute Geschäfte. Österreichs Bundespräsident reist als erstes EU-Staatsoberhaupt seit 2004 in den Iran. *Wiener Zeitung*, 23. Juli. https://www.wiener-zeitung.at/nachrichten/welt-europa/weltpolitik/765031_Atombombe-durch-Verhandlungen-ver-hindert.amp.html.
Wiener Zeitung. 2020. Integrationsministerin geht gegen „importierten Antisemitismus" vor. *Wiener Zeitung*, 27. August. https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2072937-Integrationsministerin-will-gegen-importierten-Antisemitismusvorgehen.html.
Wiener Zeitung. 2021. Schallenberg verteidigt Hissen der isaelischen Flagge. *Wiener Zeitung*, 22. Mai. https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2105251-Schallenberg-verteidigt-Hissen-der-isaelischen-Flagge.html.
WKO. 1999. Größte WKÖ-Wirtschaftsmission in den Iran geplant. *APA-OTS*, 30. August. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_19990830_OTS0078/groesste-wkoe-wirtschaftsmission-in-den-iran-geplant.
WKO. 2021. Die türkische Wirtschaft. *WKO – Außenwirtschaft*, 14. Oktober. https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/die-tuerkische-wirtschaft.html. https://www.wko.at/service/aussen-wirtschaft/saudi-arabien-wirtschaftsbericht.pdf. https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/vereinigte-arabische-emirate-wirtschaftsbericht.pdf
ZEIT Online. 2017. Israel boykottiert Zusammenarbeit mit FPÖ-Ministern. *ZEIT Online*, 19. Dezember. https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-12/oesterreich-israel-fpoe-benjamin-netanjahu-sebastian-kurz.
ZEIT Online. 2020. Benjamin Netanjahu stellt Einheitsregierung vor. *ZEIT Online*, 17. Mai. https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-05/israel-benjamin-netanjahu-einheitsregierung-benny-gantz.

Dr. Gudrun Harrer ist leitende Redakteurin der Tageszeitung Der Standard sowie Lehrbeauftragte für Politik und moderne Geschichte der MENA-Region am Institut für Orientalistik der Universität Wien und an der Diplomatischen Akademie Wien. Nach einem Magisterabschluss in Arabistik und Islamwissenschaften promovierte sie in Politikwissenschaften mit einer Dissertation über das irakische Atomprogramm.


cc
BY



Die Außenpolitik gegenüber den Staaten Afrikas

Belachew Gebrewold

Zusammenfassung

Die österreichische Afrikapolitik fokussiert auf die Schwerpunktländer Äthiopien, Burkina Faso, Mosambik und Uganda, in denen Österreich intensiv in den entwicklungspolitischen Bereichen für menschliche Entwicklung arbeitet. Zudem spielt die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten in Bildungsbereichen wie interuniversitären Netzwerken, Forschungsprojekten oder Stipendien eine wichtige Rolle. Obwohl die sicherheitspolitische Zusammenarbeit keine zentrale Rolle in der österreichischen Afrikapolitik einnimmt, ist sie im Zusammenhang mit Migrationspolitik dennoch nicht zu vernachlässigen.

1 Einleitung

Viele Länder in Sub-Sahara Afrika haben in den vergangen 20 Jahren eine erhebliche wirtschaftliche und menschliche Entwicklung erzielt. Vor der Pandemie waren die meisten der am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt in Afrika. Durch die Pandemie wurden die positiven Ergebnisse der letzten 20 Jahre jedoch innerhalb eines Jahres (2020) zunichtegemacht: die Verschuldung wird massiv zunehmen, der Konsum wird einbrechen, ausländische Direktinvestitionen werden stark zurückgehen. Wie ökonomischen Daten zeigen, wird Afrika die Folge der Pandemie bis 2050 spüren (United Nations Development Program 2021, 5). Militärputsche in manchen afrikanischen Ländern wie zum Beispiel dem Tschad, Mali oder in Guinea untergraben demokratische

B. Gebrewold (✉)
Management Center Innsbruck, Innsbruck, Österreich
E-Mail: belachew.gebrewold@mci.edu

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_28

Entwicklungen. Zudem haben Bürgerkriege, bewaffnete Auseinandersetzungen, fragile staatliche Strukturen, Ressourcen- und Verteilungskonflikte, Armut, Hunger, Raubbau an natürlichen Ressourcen, Flucht und Vertreibung in den letzten Jahren zugenommen statt abzunehmen. Der islamistische Terrorismus hat in der ostafrikanischen Region – angefangen von Mosambik bis Somalia, Kenia, Uganda und der Demokratischen Republik Kongo – an Bedeutung gewonnen, nachdem er bereits vor Jahren zu einem ernsthaften Instabilitätsfaktor in der Sahel Region geworden ist. Und nicht zuletzt zeigt sich der Klimawandel in vielen Ländern in Form von ausbleibendem Regen, Überschwemmungen, Dürren, steigenden Temperaturen, Heuschreckenplagen, Armut und Hunger. Viele junge Menschen sehen daher wenig Perspektiven in der Landwirtschaft und in den ländlichen Regionen und ziehen in die Städte oder ins Ausland.

Angesichts dieser vielfältigen Herausforderungen, denen sich der afrikanische Kontinent gegenüber sieht, beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit der Frage, wie die Außenpolitik Österreichs gegenüber den Ländern Afrikas beschaffen ist und welche Faktoren diese Politik geprägt haben. Auch wenn die österreichische Afrikapolitik nicht so sichtbar ist wie jene der großen europäischen Staaten Deutschland, Großbritannien oder Frankreich, ist Österreich in Afrika in vielen Politikbereichen aktiv. Laut Außenministerium arbeitet Österreich an einer gesamtstaatlichen österreichischen Afrikastrategie, die die Partnerschaft mit Afrika auf eine neue Ebene heben soll (Bundesministerium für Europäische und internationale Angelegenheiten 2021). Österreich engagiert sich in der Förderung der Zivilgesellschaft, in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, in der politischen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit sowie in der Förderung des Bildungssektors. Im Rahmen der europäischen Afrikapolitik ist die Migration ein wichtiges Politikfeld für Österreich.

In diesem Beitrag werden die verschiedenen politischen Aktivitäten Österreichs dargestellt. Nach diesem einleitenden Kapitel wird im zweiten Kapitel die österreichische Politik im Zusammenhang mit der europäischen Afrikapolitik diskutiert. Das dritte Kapitel befasst sich mit der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit als weiteres Mittel seiner Außenpolitik. Im vierten Kapitel wird Bildungszusammenarbeit der österreichischen Entwicklungsagentur in den Schwerpunktländern Österreichs vorgestellt. Kapitel fünf befasst sich mit der österreichischen Außenpolitik im Bereich der Bildung und Kooperation zwischen den österreichischen und afrikanischen Universitäten. Der Beitrag wird mit Zusammenfassung, Schlussfolgerung und einigen Reflexionen über die österreichisch-afrikanischen Beziehungen abgeschlossen.

2 Europäische und Österreichische Afrikapolitik

> Österreichs Kooperation mit den Ländern und Regionalorganisationen in Subsahara-Afrika (SSA) ist in die Afrika-Politik der EU eingebettet. (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2020, 4)

Die Europa-Afrika Beziehungen haben eine lange unerfreuliche Geschichte durchlebt: Sklaverei, Kolonisierung, brutale Kriege europäischer Mächte gegen Widerstandskämpfer (in Algerien, Äthiopien etc.), systematische Unterstützung für und Legitimation von Apartheid gegen die Südafrikaner*innen, Ausbeutung von Ressourcen, Bündnis mit afrikanischen Diktatoren usw.. Während des Kalten Krieges haben einflussreiche westeuropäische Staaten wie Frankreich oder Großbritannien mit jedem Diktator in Afrika kooperiert, solange er nicht kommunistisch gesonnen war. Diese Strategie hat der Glaubwürdigkeit Europas geschadet. Als der Kalte Krieg zu Ende ging und Europa in seiner entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit von afrikanischen Staaten Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Regierungsführung als Bedingung forderte, wurde Europa in Afrika als heuchlerisch betrachtet. Auch gegenwärtig ist die europäische Partnerschaft bi- oder multilateral mit afrikanischen Partnern nicht immer von einer langfristigen und nachhaltigen Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit geleitet. So haben zum Beispiel wichtige europäische Staaten bilateral ihre Partnerschaften auch mit autoritären Staats- und Regierungschefs bedingungslos gepflegt wie Frankreich mit Tschad oder Kamerun oder Italien mit Libyen.

Europa pflegte mit den Yaoundé (1963 bis 1975), Lomé (1975 bis 2000) und Cotonou Abkommen (seit 2000) sowie mit wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen eine wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit hat aus dem kolonialpolitischen Hintergrund eine besondere Bedeutung gehabt. Während des Kalten Krieges haben die ehemaligen Kolonien als Pufferzone gegen die Verbreitung des Kommunismus gedient. Dabei waren autoritäre Regierungen in Afrika für Europa kein Problem, obwohl in den Lomé und Cotonou Abkommen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Regierungsführung fest verankert waren.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und nach dem Zerfall der UdSSR begannen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Regierungsführung wieder eine Rolle zu spielen. Es gab keine kommunistische Gefahr mehr. Daher verlangten die Europäer für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Einhaltung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Regierungsführung. Damit begann eine Phase der sogenannten die politische Konditionalität. Trotz dieser Konditionalität hat vor allem Frankreich seine Zusammenarbeit mit seinen ehemaligen afrikanischen Kolonien wie Tschad oder Kamerun ungeachtet der Verletzung von Menschenrechten, der Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Regierungsführung weiter gepflegt.

Seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre begann wieder die enge Kooperation mit autoritären Staats- und Regierungschefs. Hierfür hat die verbreitete Präsenz des islamischen Terrorismus allen voran Al-Qaida von der arabischen Halbinsel aus in Ost- und Nordafrika eine entscheidende Rolle gespielt. Die terroristischen Attentate auf die US-Botschaften in Tansania und Kenia 1998 und die Flucht Osama Bin Ladens in den Sudan haben nicht nur die Präsenz der USA, sondern auch die von Europa intensiviert. Der Zerfall Somalias 1991, der Genozid von Ruanda 1994 und der verheerende Bürgerkrieg in der

Demokratischen Republik Kongo seit Mitte 1990er-Jahre sowie der Bürgerkrieg im Sudan seit Anfang 1980er-Jahre haben zu vermehrten Aktivität Europas in Afrika geführt.

Der erste wichtigste militärische Einsatz der Europäer in Afrika war die Operation Artemis in der demokratischen Republik Kongo 2003. Die EU war in diesem Land nicht nur in Friedenseinsätzen tätig, sondern auch in der Polizei-, Sicherheits- und Justizreform. Auch wenn Liberia, Sierra Leone und Guinea im Westafrika der 1980er- und 1990er-Jahre auch von Bürgerkriegen betroffen waren, war die europäische Präsenz in der zentral- und ostafrikanischen Regionen viel sichtbarer als im westlichen Afrika. Die bis vor einigen Jahren massiv gestiegene Piraterie auf dem Roten Meer und dem Indischen Ozean hat auch zu dieser verstärkten Präsenz Europas im östlichen Afrika beigetragen.

Nachdem der islamistische Terrorismus in Ostafrika (Mozambique, Somalia, Uganda, Kenia) und in der Sahel Region (Tschad, Niger, Mali, Burkina Faso und Mauretanien) zugenommen hat, ist die europäische Präsenz auch in diesen Regionen immer stärker geworden. Sicherheitspolitische Gefahren wie der islamistische Terrorismus in Form von Al-Shabab, Boko-Haram und Islamischer Staat, haben fast immer zu Nachteilen der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Afrika geführt, weil angesichts der sicherheitspolitischen Dringlichkeit die politische Konditionalität zurückgesteckt wurde. Auf der anderen Seite war es auch oft so, dass politische Konditionalität als westliche Einmischung in die innere Angelegenheit von der afrikanischen Seite abgelehnt wurde, wie etwa die Entwicklungen in den vergangenen Jahrzehnten in Simbabwe, Uganda, Ruanda, Äthiopien, Sudan und der Elfenbeinküste gezeigt haben.

Der zunehmende Einfluss externer nicht-demokratischer Akteure in Afrika wie China, Russland, Iran, Türkei, Saudi-Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emiraten, also Staaten, die nicht viel von demokratischen Institutionen halten, wird das Engagement und die Relevanz Europas in Afrika zurückdrängen. Für die genannten Staaten sind Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit innere Angelegenheiten, die in der internationalen strategischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit keine Rolle spielen. Auf der anderen Seite haben aber Europa und Afrika in der EU-Afrikastrategie von 2005 und in der gemeinsamen EU-Afrika-Strategie 2007 die Wichtigkeit der guten Regierungsführung, der Menschenrechte, der Grundfreiheiten, der Gleichheit von Mann und Frau sowie der Stärkung der Zivilgesellschaft und der nachhaltigen Entwicklung etc. hervorgehoben. Nun ist die Frage, ob Europa angesichts des Wettlaufs mit den oben genannten externen Akteuren an den Werten Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit weiterhin festhalten oder es sie fallen lassen wird, um mit diesen nicht-demokratischen externen Akteuren in Afrika für das eigene Interesse konkurrieren zu können.

Neben der Terrorbekämpfung wurde in Afrika in letzten 20 Jahren vor allem auch die Migration von Afrika nach Europa zu einem relevanten Thema. Diese ist zu einem wesentlichen Teil – neben den innerafrikanischen Ursachen – das Ergebnis der kolonial- und sklavereipolitischen Ausbeutung und Entmenschlichung von Afrikaner*innen. Als 2014 und 2015 die Immigration nach Europa zunahm, entwickelte Europa rasch den sogenannten Valletta Aktionsplan (2015), wobei es hier primär um Migrations-

management ging. Dieses Migrationsmanagement besteht aus vier Säulen: den Anreiz für irreguläre Migration reduzieren, Grenzkontrolle, gemeinsame Asylpolitik und eine neue Politik für legale Migration. Die Folge dieses Aktionsplans war ein wichtiges 5 Mrd. Euro schweres Instrumentarium, der EU-Treuhandfond, mit folgenden Schwerpunkten in drei wichtigen afrikanischen Regionen: i) wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung, ii) Stärkung der Resilienz der von Klimawandel und Ernährungsunsicherheit betroffenen Staaten, iii) verbessertes Migrationsmanagement, und iv) gute Regierungsführung und Konfliktprävention (European Commission 2021).

Dies ist auch der Rahmen, in dem Österreich seine Afrikapolitik zusammen mit der europäischen Politik koordiniert. Trotzdem tritt Österreich auch als eigenständiger außenpolitischer Akteur in Afrika auf. Im folgenden Teil wird dies anhand von einigen sicherheitspolitischen Aktivitäten Österreichs gezeigt.

3 Entwicklungs- und Bildungszusammenarbeit

In der Entwicklungszusammenarbeit ist Österreich in einigen Schwerpunktländern in Afrika aktiv, die oft von sozialen Problemen wie Armut oder Ernährungsknappheit betroffen sind. Mit unterschiedlichen Herangehensweisen und Instrumenten in Kooperation mit Partnerorganisationen insbesondere der EU arbeitet Österreich in ausgewählten afrikanischen Ländern im Bereich der Armutsbekämpfung. Im westlichen Afrika in Burkina Faso, in Ostafrika in Äthiopien und Uganda und im südlichen Afrika in Mozambik.

Die Partnerschaft zwischen Burkina Faso und Österreich ist in den 1960er Jahren entstanden. Durch eine integrierte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Regierung von Burkina Faso einigten sich Österreich und Burkina Faso im Jahr 1997 auf einen indikativen Rahmen der Zusammenarbeit (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres 2019, 3). Es ist dabei das Ziel der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit mit Burkina Faso, zur Erreichung der erwarteten Ergebnisse in den folgenden Bereichen beizutragen:

> Verbesserung der Wirksamkeit der politischen, administrativen, wirtschaftlichen, lokalen und umweltpolitischen, Regierungsführung; Entstehen einer modernen Wirtschaft, die auf einen progressiven, kompetitiven und dynamischen Primärsektor beruht und um den sich verarbeitende Industrie und Dienstleistungsbranchen weiterentwickeln (...); Rückgang der nationalen Armutsinzidenz; Rückgang des jährlichen Bevölkerungswachstums; schneller Anstieg des Entwicklungsniveaus von Humankapital; und Veränderung der Produktions- und Konsummuster die sich der Perspektive nachhaltiger Entwicklung unterordnen. (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres 2019, 3).

Diese waren strategische Zielen des Nationalen Entwicklungsplans Burkina Fasos für den Zeitraum 2016–20. Durch seinen Beitrag zu Frieden, Entwicklung, Sicherheit, wirtschaftlichen Aktivitäten, Beschäftigung, sozialer Inklusion, Gleichstellung der Geschlechter, Umweltschutz, Stärkung guter Regierungsführung, technischer und

beruflicher Bildung und Ausbildung will Österreich zwei wichtige und große Ziele erreichen helfen: nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und Resilienz in ländlichen Gebieten (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres 2019, 5). Das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres und die Austrian Development Agency (ADA) haben für ihre strategische Zusammenarbeit mit Burkina Faso folgende bestehende und potenzielle österreichische Akteure identifiziert: Bundesministerien, Regionen und Gemeinden; Österreichische Nichtregierungsorganisationen (NROs) / Zivilgesellschaftsorganisationen und der Privatsektor; Österreichs Entwicklungsbank, OeEB (Investitionen für Klimawandelprävention); und Österreichs Exportkreditagentur (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres 2019, 9).

Gegenwärtig ist Österreich in Burkina Faso mit mehr als 26 Mio. Euro in 17 Projekten involviert: davon für soziale Infrastruktur und Dienst 40 %, Landwirtschaft 16 %, Nahrungsmittelhilfe 10 %, Bildung 10 % Industrie und Gewerbe 8 %, humanitäre Hilfe 6 %, Energie 5 %; Staat und Zivilgesellschaft 1 % und multisektorale Maßnahmen 1 % (Austrian Development Agency 2021a). Fünfzehn ähnliche Projekte führt Österreich in Mosambik mit über 27,7 Mio. Euro, davon in den Bereichen Frieden und Sicherheit (37 %), Landwirtschaft (28 %), Wasserversorgung und Abwasser- und Abfallentsorgung (18 %), soziale Infrastruktur und Dienste (10 %), Staat und Zivilgesellschaft (3 %), Humanitäre Hilfe (1 %) und Multisektorale Maßnahmen (1 %). (Austrian Development Agency 2021c).

Mosambik ist für Österreich schon seit 1992 ein Schwerpunktland. Die EU und Mosambik haben 2015 das sogenannten National Indicative Programme (NIP) im Rahmen des 11. Europäischen Entwicklungsfonds für den Zeitraum 2014–2020 unterschrieben. Ziel dieses Programms sind die Förderung demokratischer Institutionen, Frieden und Sicherheit, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit, Armutsreduktion, nachhaltige und inklusive Entwicklung, nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung und Ernährungssicherheit und ein unternehmensfreundliches Umfeld. (Federal Ministry for Europe, Integration und Foreign Affairs 2019a, 2). Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit baut auch auf diesem Kooperationsrahmen auf.

Im östlichen Afrika sind Äthiopien und Uganda weitere Schwerpunktländer Österreichs. Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit mit Äthiopien existiert seit 1993. Mit mehr als 22,8 Millionen Euro gibt es aktuell 17 Projekte in Äthiopien in verschiedenen Bereichen: Soziale Infrastruktur und Dienste (51 %), Staat und Zivilgesellschaft (37 %), humanitäre Hilfe (8 %), Landwirtschaft (2 %) multisektorale Maßnahmen (1 %) (Austrian Development Agency 2021b). Dabei unterstützt Österreich den sogenannten „Third Growth and Transformation Plan 2020/21–2024/25" Äthiopiens. Angesichts der klimabedingten Vulnerabilität Äthiopiens fokussiert österreichische Entwicklungszusammenarbeit in Äthiopien u. a. auf Resilienz (Federal Ministry for Europe, Integration und Foreign Affairs 2019b, 3). Die strategischen Ziele der Kooperation beziehen sich auf Resilienz in den Bereichen der sozioökonomischen Entwicklung und Umwelt, Ernährungssicherheit, Empowerment von Frauen, Förderung von Jugend und

Menschen mit Beeinträchtigung (Federal Ministry for Europe, Integration und Foreign Affairs 2019b, 4).

Die Entwicklungszusammenarbeit Österreichs mit Uganda existiert seit 1992. Die gegenwärtige Kooperation besteht u. a. aus nachhaltiger Armutsreduktion, Wasserversorgung, Hygiene, Umweltschutz, Frauenförderung, Konfliktprävention, Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs 2019c, 3). Mit knapp 20 Mio. Euro unterstützt Österreich in Uganda 24 verschiedene Projekte in den genannten Bereichen. Davon machen Staat und Gesellschaft 68 % aus, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung 12 %, humanitäre Hilfe 9 %, Landwirtschaft 3 %, Umweltschutz 1 %, Bildung 1 %, Banken und Finanzen 1 %, Energie 1 %, Tourismus 1 %, soziale Infrastruktur und Dienste 1 % (Austrian Development Agency 2021d).

Die ADA (Austria Development Agency) und das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) setzen ihren thematischen Fokus in der Kooperation mit ins besonderem Subsahara Afrika auf Frieden und menschliche Sicherheit und grenzüberschreitendem integriertem Wasserressourcenmanagement. Die allgemeinen Ziele sind: Unterstützung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur, Unterstützung für regionale und panafrikanische Aktivitäten und aktive Teilnahme am Politikdialog zwischen Afrikanischer Union (AU) und Europäischer Union (EU) (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2020, 8). In Westafrika kooperiert Österreich mit der Economic Community of West African States (ECOWAS), im östlichen Afrika mit Intergovernmental Authority on Development (IGAD) (mit Sitz in Dschibuti) und der Ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (EAC – East African Community – mit Sitz in Tansania), im südlichen Afrika mit Southern African Development Community (SADC) (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2020, 8–10).

Auch Nichtregierungsorganisationen wie die Caritas arbeiten in unterschiedlichen Ländern in Afrika. Ein Schwerpunkt für die Caritas Österreich in Mali ist es, die Kinder, die auf der Straße leben, zu versorgen und den Kindern in Notsituationen Schutz und Zuflucht zu geben. In Burkina Faso, der Demokratischen Republik Kongo und Äthiopien werden Bäuerinnen und Bauern beim Anbau unterstützt. „Kleinbäuerinnen und -bauern erhalten Saatgut, Nutztiere und werden entsprechend geschult“ (Caritas 2021). Kinder und Mütter werden auch in Ernährungszentren und Schulspeisungen unterstützt und versorgt (Caritas 2021). Durch Übernahme von Schul- bzw. Studiengebühren sowie der Kosten für Unterkunft und Verpflegung arbeitet die Caritas in Burundi. Rund 4.900 besonders bedürftige Flüchtlinge aus Burundi werden im Camp Mahama in Ruanda durch die Caritas unterstützt (Caritas 2021). Ernährungssicherung durch verbesserte Landwirtschaft ist ein wesentlicher Teil der Projekte in Senegal, Mali und Kenia. Im Nahrungsbereich, Landwirtschaft und Grundschule arbeitet die Caritas im Südsudan. Das von Dürre, Ernteausfällen, Jugendarbeitslosigkeit stark betroffene Uganda ist ein weiteres Land, wo die Caritas entwicklungspolitisch tätig ist (Caritas 2021).

Im Bereich der Bildungszusammenarbeit kooperiert Österreich im Rahmen des Austrian Partnership Programm for Education and Research (APPEAR) mit Äthiopien, Burkina Faso, Uganda und Mosambik auch in akademischen Bereichen. Dabei spielen die nachhaltigen Entwicklungsziele, der Auf- und Ausbau der wissenschaftlichen Kapazitäten der afrikanischen Universitäten und Forschungseinrichtungen. Die thematischen Schwerpunkte dieses Programms sind: Beseitigung von Armut und Erfüllung der Grundbedürfnisse im Bereich der Wasserversorgung, Sanitätsanlagen, Energiegewinnung, Ernährungssicherheit, Bildung, Sozialschutz und Beschäftigung, Menschenrechte, Migration, Geschlechtergleichheit, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Städteentwicklung, Digitalisierung, Umweltschutz, erneuerbare Energie, Frieden, Konfliktprävention und -management, Sicherheit und gute Regierungsführung (APPEAR 2021).

Anfang 2020 wurde auch ein Netzwerk österreichischer und afrikanischer Universitäten – Africa-UniNet – im Auftrag des österreichischen Bildungsministeriums gegründet. Ziel dieses Netzwerkes ist es u. a., eine langfristige und stabile Basis für die Kooperation der österreichischen und afrikanischen Universitäten und Forschungseinrichtungen zu schaffen, durch Förderung von Kooperation der akademischen Institutionen gemeinsame Forschungsprojekte zu entwickeln, eine langfristige Plattform für den wissenschaftlichen Diskurs zu schaffen und Kontakte zwischen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zu etablieren (Africa-UniNet 2021).

4 Sicherheitspolitische Zusammenarbeit

Auch wenn Österreich in Afrika überwiegend im entwicklungs- und bildungspolitischen Bereich aktiv ist, ist es in den afrikanischen Staaten auch in einigen sicherheitspolitischen Projekten involviert. Diese betreffen vor allem die Bekämpfung der Verbreitung von Waffen, die Beteiligung an militärischen Friedenseinsätzen, die Unterstützung für regionale sicherheitspolitische Organisationen wie der Intergovernmental Authority on Development am Horn von Afrika und die enge Kooperation mit wichtigen regionalen Akteuren wie Nigeria, Südafrika und Äthiopien.

Das Regional Centre on Small Arms in the Great Lakes Region, the Horn of Africa and Bordering States (RECSA) wurde im Jahre 2005 gegründet. Dieses RECSA besteht aus Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, Dschibuti, Eritrea, Äthiopien, Kenia, Ruanda, Sudan, Tansania und Uganda, Seychellen, Somalia, der Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik und Südsudan. Das Ziel ist die Bekämpfung von illegaler Verbreitung von Kleinwaffen, bewaffneten Konflikten, organisierter Kriminalität, Terrorismus und illegaler Ausbeutung von Bodenschätzen. Dabei spielen Prävention, Kontrolle und Reduzierung von illegalen Kleinwaffen eine zentrale Rolle. Das Bundesministerium für Landesverteidigung/das Bundesheer beteiligt sich an Trainingsaktivitäten und an Lagersicherheit bzw. Lagerverwaltung der illegalen Kleinwaffen. Österreich war 2019 neben Deutschland auch an der Vorbereitung der RECSA auf die Übernahme

der Führung der Koordinierung des Trainingsprogramms und an der Umsetzungsstrategie beteiligt (Institut für Friedenssicherung Konfliktmanagement 2020a).

Ähnlich kooperiert Österreich mit Senegal im Training der Senegalesen für die Entsorgung von Sprengstoffen und Munitionen, die unsicher gelagert sind. Diesbezüglich wurde 2018 ein Abkommen zwischen den USA, Senegal und Österreich vereinbart und die erste Phase des Projektes gestartet. 2019 wurde die zweite Phase mit dem Training der senegalesischen Instruktoren begonnen. 2020 wäre ein Besuch der senegalesischen Experten in Österreich geplant gewesen. Für 2021 ist die Übergabe der Verantwortung für das Training an die Senegalesen geplant. Betreffend Geschlechtergleichheit, Sicherheitspolitik und Prävention von Verbreitung von Waffen und Munitionen gehört Westafrika zu den wichtigsten strategischen Regionen für Österreich (Institut für Friedenssicherung Konfliktmanagement 2020b). Die Wichtigkeit solcher sicherheitspolitischen Aktivitäten ist in den außenpolitischen Aspekten der Sicherheitspolitik fest verankert (Bundeskanzleramt 2013, 22).

Als 2007 die Situation zwischen Tschad, der Zentralafrikanischen Republik und dem Sudan vor allem durch den Bürgerkrieg in Darfur/Sudan zur Eskalation der Kämpfe und zur Vertreibung von sehr vielen Zivilist*innen führte, verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1778 am 25. September 2007. Die Europäische Union und Albanien, Kroatien und Russland führten mit 3.700 Truppen (woran Österreich beteiligt war) eine Militäroperation (European Union Force/EUFOR) im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (EUFOR Tschad/CAR) zwischen 28. Januar 2008 und 15. März 2009, welche letztendlich von der Mission der Vereinten Nationen (UN) MINURCAT am 15. März abgelöst wurde. EUFOR Tschad/RCA hatte folgende Ziele: Schutz der Zivilist*innen; Schutz der Flüchtlinge und Vertriebenen; Unterstützung bei der humanitären Hilfelieferung; Schutz des UN-Personals und der UN-Einrichtungen. 173 österreichische Soldat*innen waren im Einsatz sowohl in Headquarters als auch im Vorort im Einsatz gemäß dem Mandat und den Zielvorgaben (Hainzl and Feichtinger 2011, 181).

Im März 2012 übernahmen Putschisten die Macht in Mali. Nicht nur der Putsch, sondern auch die islamischen Terroristen destabilisierten das Land. Als Reaktion darauf haben viele externe Akteure, allen voran Frankreich, ihr Engagement in Mali intensiviert. Frankreich startete seine Operation Serval am 11. Jänner 2013. Diese Operation wurde auch durch African-led International Support Mission to Mali (AFISMA) unterstützt. Die United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) wurde für die Stabilisierung vom Mali durch die Resolution 2100 des UN-Sicherheitsrates am 25. April 2013 ins Leben gerufen. Durch den Beschluss des Rates der Europäischen Union am 17. Januar 2013 wurde der Weg zur Militärmission der Europäischen Union als Beitrag zur Ausbildung der malischen Streitkräfte geebnet. Am 8. Februar 2013 kamen die ersten europäischen Truppen in Bamako, Mali an (EUTM 2021a). Unter den 22 daran beteiligten EU-Staaten war auch Österreich dabei, um die malischen Truppen zu trainieren (Hainzl 2013, 3). Für das 5. Mandat (Periode 2020–2024) hat die European Training Mission in Mali (EUTM) zwei wichtige Ziele: erstens,

zur Verbesserung der Operationskapazität der malischen Armee beizutragen; zweitens, Unterstützung der Funktionsfähigkeit der gemeinsamen Truppen G5 Sahel (Burkina Faso, Niger, Tschad, Mali und Mauretanien) und der Einzelstaaten dieser Gruppe. In diesen Trainingsaktivitäten sind 25 europäische Staaten involviert (22 EU-Staaten und 3 nicht-EU-Staaten). Österreich ist einer dieser EU-Staaten (EUTM Mali 2021b).

Mit mehreren Staaten Sub-Sahara Afrikas pflegt Österreich Beziehungen in unterschiedlichen Politikbereichen. Österreich engagiert sich für Frieden und Sicherheit am Horn von Afrika im Rahmen der Intergovernmental Authority on Development. In diesem Engagement geht es primär um die Bekämpfung des islamistischen Terrorismus am Horn von Afrika und um den Wiederaufbau des zerfallen Staat Somalia (Äthiopische Botschaft Addis Abeba 2021).

In dieser Region ist Äthiopien einer der wichtigsten Kooperationspartner für Österreich, weil es bevölkerungsmäßig das zweitgrößte Land ist und für die Sicherheit und Stabilität am Horn von Afrika eines der wichtigsten Länder ist. Die äthiopisch-österreichischen Beziehungen gehen weit bis 1905 zurück. 1912 wurde in Addis Abeba ein Honorarkonsulat eingerichtet und 1964 folgte die österreichische Botschaft in Addis Abeba (Äthiopische Botschaft Addis Abeba 2021). Als erster österreichischer Regierungschef seit Aufnahme der diplomatischen Beziehungen 1905 besuchte Bundeskanzler Sebastian Kurz (ÖVP) 2018 Äthiopien. Äthiopien ist für Österreich u. a. deswegen wichtig, weil Addis Abeba der Sitz der Afrikanischen Union, der UN-Economic Commission for Africa, der Konferenz für Sicherheit, Stabilität, Entwicklung und Zusammenarbeit in Afrika (CSSDCA), des Frühwarnzentrums der Intergovernmental Authority on Development sowie des militärischen Hauptquartiers der African Stand-by Force ist. Die direkte Flugverbindung von Ethiopian Airlines zwischen Wien und Addis Abeba seit 2014 trägt auch zu dieser wichtigen Beziehung zwischen Österreich und Äthiopien bei (Österreichische Botschaft Addis Abeba 2021).

Im westlichen Afrika ist Nigeria ein wichtiger Staat für die österreichische Außenpolitik. Nigeria ist eine militärische und ökonomische Macht in Westafrika und das bevölkerungsreichste Land in gesamt Afrika. Durch das 1909 errichtete Honorarkonsulat in Lagos konnte Österreich-Ungarn seine diplomatischen Beziehungen mit Nigeria Pflegen, bis das Konsulat wegen des Ausbruchs der 1. Weltkrieges geschlossen wurde. Die bilateralen Beziehungen wurden wieder 1962 aufgenommen. Durch bilaterale Verträge bauen Österreich und Nigeria – für Österreich nach Südafrika der zweitwichtigste Handelspartner in Subsahara-Afrika – seit 1982 ihre wirtschaftliche, industrielle und technische ihre Zusammenarbeit aus. LKW- und Traktorenwerk, Stahlwerk, Spitalserrichtung, Stromerzeugung etc. sind Bereiche, in denen österreichische Unternehmen engagiert sind. 2018 betrug das bilaterale Handelsvolumen zwischen Nigeria und Österreich etwas über 200 Mio. Euro Außerdem gibt es seit 2012 ein Rückübernahmeabkommen (Österreichische Botschaft in Abuja 2021).

Wie die seit der Eröffnung des Konsulats in Kapstadt 1852 bestehenden Beziehungen zwischen Südafrika und Österreich zeigen, ist Südafrika für Österreich wahrscheinlich das wichtigste Land im Sub-Sahara Afrika. Im Bereich der Wirtschaft und Technologie

sind die Beziehungen sehr stark verwurzelt. Durch die Unterzeichnung der Kooperation im Jahr 2015 haben beide Länder ihre Zusammenarbeit im Bereich Wissenschaft, Technologie, Wissenschaft und Wirtschaft ausgebaut. Der bilaterale Handel zwischen Südafrika und Österreich wuchs von 834,2 Mio. im Jahr 2015 auf 1180,9 Mio. Euro 2019. Während es über 70 österreichische Unternehmen mit Niederlassungen oder Agenturen in Südafrika gibt, gibt es vier südafrikanische Unternehmen mit Investitionen in Österreich. Die Zahl der österreichischen Besucher in Südafrika im Jahr 2019 betrug 30.376 (Südafrikanische Botschaft und Ständige Vertretung in Wien 2021).

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die Ausführungen in diesem Beitrag haben aufgezeigt, dass Österreich im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, im Bildungsbereich und im sicherheitspolitischen Bereich in vielen afrikanischen Ländern aktiv ist. Die Rolle Österreichs ist durch sein politisches und ökonomisches Engagement in den afrikanischen Ländern sichtbar. Seine Aktivitäten in verschiedenen sozialen Bereichen sind wichtig und beachtlich. Die interuniversitären Partnerschaften sind für wirtschaftliche, wissenschaftliche und technologische Entwicklungen ausschlaggebend. In diesem Bereich sollte Österreich noch mehr investieren.

Aber was Österreich in der Zusammenarbeit mit Afrika bewirken kann, hängt von vielen unterschiedlichen Faktoren ab. Ein erster und wichtiger Erfolgsfaktor ist ein innerafrikanischer. Rechenschaftspflicht, gute Regierungsführung und demokratische Strukturen sind entscheidend für langfristige Erfolge der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Daher muss bedingungslose Kooperation mit autoritären Staats- und Regierungschefs Afrikas überdacht werden. Auch wenn diese Partner strategisch wichtig sind, zum Beispiel im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus, ist es wichtig, die Werte Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die für den Erfolg der Nachkriegsgeschichte des Friedens, der Sicherheit und des Wohlstandes in Europa so maßgeblich waren, nicht aus den Augen zu verlieren.

Ein zweiter wichtiger Faktor für den Erfolg der österreichischen sicherheitspolitischen und ökonomischen Zusammenarbeit ist, ob alle externen Akteure an einem gemeinsam demokratischen Strang ziehen oder nicht. Angesichts des zunehmenden Einflusses externer nicht-demokratischer Akteure in Afrika wie China, Russland, Iran, Türkei, Saudi-Arabien oder der Vereinigten Arabischen Emirate, die nicht viel von demokratischen Institutionen halten, ist eine langfristige ökonomische und sicherheitspolitische Stabilisierung und Entwicklung Afrikas schwer umsetzbar. Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind für eine nachhaltige politische und ökonomische Entwicklung Afrikas essenziell. Es ist weiterhin wichtig, dass Österreich in der entwicklungs-, wirtschafts- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Afrika die genannten Werte nicht als etwas Nebensächliches im strategischen Wettlauf mit den

externen Akteuren betrachtet, sondern sie als tragende Säulen des Friedens, des Wohlstandes und der Sicherheit in Afrika in Zusammenarbeit mit europäischen und nichteuropäischen externen Akteuren fördert.

Migration aus Afrika ist für Europa zu einem wichtigen Handlungsfeld geworden. Ist für Europa jegliche Art von Kooperation mit afrikanischen Herkunfts- und Transitländern der Migration genehm, solange dadurch Migration von Afrika nach Europa sinkt? Österreich muss zusammen mit Europa die globale politische Ökonomie und Wirtschaftsordnung stark überdenken. Humanitärer Aktionismus der NROs oder Spendensammeln für afrikanische Staaten sind keine nachhaltigen Lösungen. Sie können vielleicht gewissensberuhigende Strategien wie das Modell von EU-Türkei-Flüchtlingsdeal sein. Sie sind kurzfristig öffentlichkeitswirksam oder hilfreich, aber ursachenpolitisch gesehen langfristig nicht brauchbar. Solche Deals und Aktionen sind eine Fortsetzung von Rassismus mit anderen Mitteln. Migration von Afrika nach Europa ist zu einem wesentlichen Teil – neben den internen Ursachen – das Ergebnis der kolonial- und sklavereipolitischen Ausbeutung und Entmenschlichung von Afrikaner*innen und das Ergebnis der ungerechten globalen wirtschaftlichen und umweltpolitischen Ordnung. Daher braucht Europa aus ethischen Gründen und Gründen der Gerechtigkeit das historische Bewusstsein und die Erkenntnis seiner Verantwortung, dass es selbst auch dazu beigetragen hat, dass Menschen vertrieben werden oder auswandern. Was Afrika braucht ist nicht eine europäische Afrikapolitik der Nächstenliebe, sondern eine veränderte globale politische Ökonomie, eine faire, korrekte und transparente globale Wirtschaftspolitik, Handelspolitik, Umweltpolitik und Sicherheitspolitik. Europäische Investitionen in Afrika, Technologietransfer, Förderung von Tourismus, Unterstützung beim Ausbau von Infrastruktur und Bildungssektor etc. wären wichtige Komponenten einer umfassenden sozioökonomischen, politischen und technologischen Entwicklung in Afrika. Dieser Weg würde beiden Seiten langfristig politisch und ökonomisch sehr viel nutzen.

Menschen, die kaum zum Klimawandel beigetragen haben, leiden am meisten darunter. Klimawandel vertreibt viele Menschen in Afrika. Viele junge Menschen verlassen ländliche Gegenden und ziehen in die Städte, weil durch den Klimawandel der Regen immer seltener wird, Überschwemmungen zunehmen, Hitzeperioden intensiver und länger werden. Städte werden immer voller, ländliche Gegenden unproduktiv, Slums werden immer mehr und größer. Es ist ungerecht, unmenschlich und unethisch, vorsätzlich das Leiden anderer zu verursachen. Einerseits arbeiten viele Staaten Europas mit afrikanischen Staaten in verschiedenen Wirtschafts- und sozialen Sektoren, aber gleichzeitig exportieren sie Waffen in verschiedene Staaten Afrikas, die schon von Konflikten heimgesucht sind. Hier braucht Europa eine kohärente und koordinierte Afrikapolitik.

Europa muss eine proaktive Rolle in Afrika spielen, indem es Partnerschaft mit wichtigen globalen Akteuren in Afrika initiiert, koordiniert und ausbaut. Europa muss eine führende Rolle spielen, dass globale Akteure im strategischen Wettlauf Afrika ökonomisch nicht ausbeuten, sicherheitspolitisch destabilisieren oder die politischen

und ökonomischen Institutionen schwächen. Dies braucht eine starke und engagierte Diplomatie Europas zusammen mit globalen Akteuren in, für und mit Afrika. Dabei könnte Österreich eine zentrale diplomatische Rolle spielen, indem es die verschiedenen externen Akteure zusammenbringt und Konzepte für eine koordinierte Zusammenarbeit im Interesse aller Parteien entwickelt. Wien als Stadt der Diplomatie und Österreich als neutrales Land wären eine gute Grundlage für die Koordinierung der Zusammenarbeit in und mit Afrika.

Weiterführende Quellen

Erforth, Benedikt. 2019. *Contemporary French Security Policy in Africa: On Ideas and Wars*. London: Palgrave Macmillan.

Gebrewold, Belachew. 2009. *Anatomy of Violence: Understanding the Systems of Conflict and Violence in Africa*. Aldershot: Ashgate

Gebrewold, Belachew, und Tendayi Bloom. 2018. *Understanding Migrant Decisions: From Sub-Saharan Africa to the Mediterranean Region*. London: Routledge.

Gebrewold, Belachew, und Valeria Bello. 2013. *A Global Security Triangle: European, African and Asian interaction*. London: Routledge.

Gebrewold, Belachew, Hrsg. 2007. *Africa and Fortress Europe: Threats and Opportunities*. Aldershot: Ashgate.

In diesen Werken werden die europäisch-afrikanischen Beziehungen im Allgemeinen und die Migrations-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Demokratie- und Menschenrechtspolitik im Speziellen behandelt. Als ehemalige Kolonialmacht hat Frankreich nach wie vor eine starke Militärpräsenz vor allem in seinen ehemaligen Kolonien in Afrika. In all diesen Büchern wird gezeigt wie Migration, Konflikte, politische Instabilität, Menschenrechtsverletzung und Armut sowohl inner-afrikanische und externe (u. a. europäische Ursachen) aufweisen. Die Rolle von Frankreich, Großbritannien, der europäischen Union, USA, China und Russland in den genannten Bereichen sind detailliert analysiert.

Literatur

Africa-UniNet. 2021. About Africa-UniNet. https://africa-uninet.at/en/about-us/about-africa-uninet/#goals-tasks.

APPEAR. 2021. OEAD APPEAR: General Information. https://appear.at/en/about-us/general-information/#objective.

Austrian Development Agency. 2021a. Burkina Faso. *Länder*. https://www.entwicklung.at/laender/westafrika/burkina-faso.

Austrian Development Agency. 2021b. Äthiopien. *Länder*. https://www.entwicklung.at/laender/ost-afrika/aethiopien.

Austrian Development Agency. 2021c. Mosambik. *Länder*. https://www.entwicklung.at/laender/suedliches-afrika/mosambik.

Austrian Development Agency. 2021d. Uganda. *Länder*. https://www.entwicklung.at/laender/ost-afrika/uganda.

Bundeskanzleramt. 2013. *Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten*. Wien: Bundeskanzleramt.

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres. 2019. *Burkina Faso: Landesstrategie 2019–2025*. Wien: Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, Sektion VII: Entwicklung.

Bundesministerium für Europäische und internationale Angelegenheiten. 2021. Sub Sahara Afrika. *Außenpolitik*. https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/aussenpolitik/sub-sahara-afrika/.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2020. *Regionalansatz der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Subsahara-Afrika 2020–2030*. Wien: Austrian Development Agency.

Caritas. 2021. Unsere Hilfsprojekte in Afrika. *Spenden & Helfen*. https://www.caritas.at/auslandshilfe/auslandsprojekte/afrika/.

European Commission. 2021. EU Emergency Trust Fund for Africa. *European Commission*. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en.

EUTM. 2021a. Background. About Us, https://eutmmali.eu/background/.

EUTM Mali. 2021b. Brochure on the Mandate: EU Training Mission Mali. https://eutmmali.eu/wp-content/uploads/2021/06/Brochure-ENG-final-version.pdf.

Federal Ministry for Europe, und Integration and Foreign Affairs. 2019a. *Mozambique: Country strategy 2019–2024*. Wien: Austrian Development Agency.

Federal Ministry for Europe, und Integration and Foreign Affairs. 2019b. *Ethiopia: Country strategy 2019–2025*. Wien: Austrian Development Agency.

Hainzl, Gerald. 2013. Mali nach der Operation Serval. *IFK Monitor* 20/2013. Wien: Landesverteidigungsakademie/Institut für Friedenssicherung Konfliktmanagement.

Hainzl, Gerald, und Walter Feichtinger. 2011. EUFOR TCHAD/RCA Revisited. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Wien: Landesverteidigungsakademie;Institut für Friedenssicherung Konfliktmanagement.

Institut für Friedenssicherung Konfliktmanagement. 2020a. Fact Sheet Ostafrika: Waffen- und Munitionslogistik in Ostafrika - österreichische Aktivitäten in der RECSA-Region. Aktuelle Konfliktanalysen. Wien: Landesverteidigungsakademie;Institut für Friedenssicherung Konfliktmanagement.

Institut für Friedenssicherung Konfliktmanagement. 2020b. Fact Sheet Senegal: Weapons and Ammunition Logistics in West Africa – Austrian Activities in Cooperation with Senegal. Aktuelle Konfliktanalysen. Landesverteidigungsakademie;Institut für Friedenssicherung Konfliktmanagement.

Österreichische Botschaft Addis Abeba. 2021. Dschibuti. *Länderprofile*. https://www.bmeia.gv.at/oeb-addis-abeba/laenderprofile/dschibuti/.

Österreichische Botschaft Abuja. 2021. Nigeria. *Länderprofile*. https://www.bmeia.gv.at/oeb-abuja/bilaterales/nigeria/.

Südafrikanische Botschaft und Ständige Vertretung in Wien. 2021. Bilaterale Beziehungen mit Österreich. *Internationale Beziehungen*. https://www.suedafrika-botschaft.at/internationale-beziehungen/bilaterale-beziehungen/bilaterale-beziehungen-mit-oesterreich.html.

United Nations Development Program. 2021. Analysing Long-Term Socio-Economic Impacts of COVID-19 across Diverse African Contexts. United Nations Development Program/UNDP Regional Bureau for Africa.

Dr. Belachew Gebrewold ist ein Professor für Internationale Beziehungen und Leiter des Departments der Sozialen Arbeit und Sozialpolitik am Management Center Innsbruck. Seine Forschungsschwerpunkte sind Migration, europäisch-afrikanische Beziehungen und Konflikte in Afrika. Seine wissenschaftlichen Publikationen sind unter anderem *Understanding Migrant Decisions* (Routledge, 2018) und *Human Trafficking and Exploitation* (Routledge, 2019). Von 2014 bis 2016 war Mitglied des Migrationsbeirates des Österreichischen Innenministerium und 2017 Mitglied des Steuerungsausschusses zur Vorbereitung des Migrationspaktes der Vereinten Nationen.



Die Außenpolitik gegenüber den Vereinigten Staaten und Kanada

Günter Bischof und David M. Wineroither

Zusammenfassung

Die österreichische Außenpolitik gegenüber den Vereinigten Staaten ist gekennzeichnet durch das Verhältnis eines Kleinstaates zur hegemonialen Supermacht. Das Verhältnis zur Mittelmacht Kanada findet hingegen eher auf Augenhöhe statt. Zwar sind die Beziehungen zu den USA durchwegs gut, jedoch hat die Relevanz Österreichs für die USA stetig abgenommen. In den Beziehungen zu Kanada gibt es wichtige Schnittmengen, vor allem im Bereich des Engagements in internationalen Institutionen, jedoch ebenfalls Spannungspunkte.

1 Einleitung

Welche Außenpolitik verfolgt Österreich gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) und Kanada? Diese Frage ist für beide Länder sehr unterschiedlich zu beantworten. Auf der einen Seite prägt ein starkes Machtgefälle die Beziehungen zwischen Österreich und den USA. Während der Jahre der Besatzungszeit (1945–1955) waren die bilateralen Beziehungen sehr eng – vor allem legten die USA alles daran, eine

G. Bischof (✉)
Department of History, University of New Orleans, New Orleans, LA, USA
E-Mail: gjbischo@uno.edu

D. M. Wineroither
Institut für Governance und Public Policy, Nationale Universität für öffentliche Verwaltung, Budapest, Ungarn
E-Mail: Wineroither.David@uni-nke.hu

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_29

drohende „Sowjetisierung“ Österreichs zu verhindern. In den Jahren nach dem Staatsvertrag blieben die Beziehungen sehr eng, was auch daran zu erkennen war, dass die USA nach wie vor Top-Diplomat*innen als Botschafter*innen nach Wien schickten. Von den 1960er-Jahren bis zum Ende des Kalten Krieges 1989 wurde Österreich von den USA zwar als Brückenbauer und Ort der diplomatischen Begegnung geschätzt, jedoch verschlechterte sich das Verhältnis zusehends und nicht zuletzt aufgrund außenpolitischer Aktivitäten in der Ära Kreisky.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und Österreichs EU-Beitritt im Jahr 1995, wurde in der Wiener Außenpolitik Brüssel wichtiger als Washington und die Beziehungen zu den USA erreichten während der Präsidentschaft von George W. Bush („Bush II“) einen neuen Tiefpunkt als Wien sich gegen die Intervention in Irak positionierte. Seither dämmern die bilateralen Beziehungen dahin. Während Österreich den Botschafterposten in Washington nach vor mit den besten Karrierediplomat*innen besetzt, entsendet Washington keine *career diplomats* sondern *campaign donors* als Botschafter*innen nach Wien.

Auf der anderen Seite interagiert Österreich mit Kanada mehr auf Augenhöhe. Kanada ist, im Kern auch seinem Selbstverständnis nach, eine Mittelmacht auf dem internationalen Parkett[1]. Als solche ist sie für Wien oftmals eine Verbündete in „weichen“ Globalfragen. Damit einher gehen zwei Eckpunkte, die das Verhältnis zu einem fernen und befreundeten Nischen-Player wie Österreich konturieren: erstens ein Puffer in „harten“ Fragen (inter-)nationaler Interessendurchsetzung und zweitens ein geteilter Hang zum Aufbau multilateraler (Verhandlungs-)Regime (von Bredow 2003).[2] Ferner liegt eine indirekte Beeinflussung durch die Gemeinsamkeit eines „Großen Bruders/Cousins“, eines ungleich mächtigeren, kulturell nahestehenden Nachbarn vor: (a) der USA im Falle Kanadas besonders unter konservativ geführten Regierungen und (b) Deutschlands im Falle Österreichs und verwässert im Zuge von EU-Beitritt und EU-Osterweiterung.

2 Das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten von Amerika

2.1 1945–1959 – Unterstützung und Neutralitätsskepsis

US-Truppen befreiten Teile von Österreich (Tirol, Salzburg, Oberösterreich) im Mai 1945 und besetzten Salzburg, Oberösterreich südlich der Donau (inkl. Linz), und einen Sektor in Wien im Laufe des Sommers. Die Amerikaner versuchten eine gründliche Entnazifizierung

[1] Zum Konzept der Mittelmacht siehe Robertson (2017) sowie Hey (2003, 3).

[2] Ein solcher Zugang prägt insbesondere die liberaldemokratisch geführten Kabinette wie jenes des gegenwärtigen Amtsinhabers Justine Trudeau, erkennbar unter anderem an der Haltung zum BREXIT oder der Impfkampagne des Landes.

des Landes durchzusetzen. Im Jahr 1946 übergaben die vier Besatzungsmächte diese Agenda an die österreichische Regierung, die die Entnazifizierung hinauszögerte und 1948 mit Ausbruch des Kalten Krieges aufgab. Die US-Politik konzentrierte sich in der Frühphase der Viermächtebesatzung Österreichs auf den Zusammenhalt in der „Grossen ÖVP-SPÖ Koalition" zur Erzeugung politischer Stabilität im Land und auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau, um dem armen, hungrigen Land aus der wirtschaftlichen Not herauszuhelfen. Als die Sowjets 1945/1946 das sogenannte „Deutsche Eigentum" beschlagnahmten und in die Holding „USIA" überführten, übergaben die USA ehemalige deutsche Kriegsindustrien an die österreichische Regierung „zu treuen Handen". Diese wurden verstaatlicht und dann später mit Marshallplan „Counterpart" Investitionen ausgebaut (Bischof 1999).

Armut und Hunger charakterisierten Österreichs unmittelbare Nachkriegszeit. Zuerst brachte die US Armee Lebensmittel ins Land, um den Menschen das Überleben zu sichern. Ab 1946 war es die United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), die Österreich mit Lebensmitteln versorgte. Auch private Aktionen wie die „CARE Packages" halfen zahlreichen Menschen. Als die Ost-West-Auseinandersetzungen härter wurden, galt Österreich als eines vom Kommunismus besonders gefährdetes Land. Zwei Überbrückungsprogramme des Kongresses halfen Österreich über die Runden. Ab Mitte 1948 erhielt Österreich Marshallplan (European Recovery Program, ERP)-Hilfe. Mit der amerikanischen Marshallplan-Hilfe, die Milliarden an „Counterpart Funds" für Investitionen in allen Wirtschaftsbereichen (Industrie, Land- & Forstwirtschaft, Tourismus) generierte, gelangte Österreich zu neuem Wohlstand (Bischof und Petschar 2017).

Nach dem Marshallplan (1948–1952) konzentrierte sich die amerikanische Politik auf die geheime Wiederbewaffnung Österreichs und den Abschluß des Staatsvertrages. Nach dem sogenannten „kommunistischen Putschversuch" im Herbst 1950 betrieb vor allem der amerikanische Hochkommissar die „geheime Wiederbewaffnung" von Österreich. Die sogenannte „B-Gendarmerie" wurde als Kern eines zukünftigen Bundesheeres ausgebildet. Die Amerikaner wollten keinen Staatsvertrag unterzeichnen, solange Österreich nicht für die Verteidigung des Landes nach Abzug der westlichen Besatzungstruppen vorbereitet war. Nach Josef Stalins Tod und Dwight D. Eisenhowers Wahl zum Präsidenten kam Bewegung in die Staatsvertrags-Verhandlungen. Nikita Chruschtschow verhalf den Verhandlungen 1955 mit seinem Zugeständnis, das Land zu neutralisieren, zum Durchbruch. Im Mai wurde der Staatsvertrag unterzeichnet und im Oktober zogen die letzten Besatzungstruppen ab; das Parlament erklärte die immerwährende Neutralität des Landes (Stourzh 1998; Bischof 1999; Rathkolb 1997).[3]

In den folgenden Jahren wurde Österreichs Neutralität in der internationalen Arena getestet. Das neu aufgestellte Bundesheer wurde während der Invasion Ungarns durch die UdSSR an die Grenze verlegt und schlug sich hauptsächlich mit Flüchtlingen aus Ungarn herum, von denen zehntausende kamen – die meisten wanderten bald in die USA

[3] Siehe hierzu den Beitrag von Martin Senn in diesem Handbuch.

aus. Vizepräsident Richard Nixon kam zum Lokalaugenschein und zur Hilfestellung der USA zu den Ungarn-Flüchtlingen im Dezember 1956 nach Österreich (Richter 2019).

Während der Libanonkrise 1958, untersagte Bundeskanzler Julius Raab (ÖVP) amerikanische Überflüge (McIntosh 1996). Die bislang pro-westliche Neutralitätspolitik mußte sich nun glaubwürdiger zwischen West und Ost orientieren. Die Amerikaner machten auch Druck auf die österreichische Regierung, Restitutionen an die westlichen Ölfirmen und an jüdische Opfer zu bezahlen. Ende 1950er-Jahre waren die Beziehungen deshalb angespannt (Rathkolb 1997).

2.2 1960–1989 – Langsame Abkühlung der Beziehungen

In der zweiten Hälfte des Kalten Krieges übte Österreich eine aktive Neutralitätspolitik aus, die nicht immer im Interesse Washingtons war. Außenminister Bruno Kreisky (SPÖ, 1959–1966) vermittelte in der Berlinfrage zwischen seinem Freund, dem Berliner Bürgermeister Willi Brandt, und Chruschtschow. Er wollte mit seiner eigenen „Ostpolitik" bessere Beziehungen zu den kommunistischen Nachbarn aufbauen (Rathkolb 1995). 1961 trafen sich Nikita Chruschtschow und der neue amerikanische Präsident John F. Kennedy in Wien. Chruschtschow hatte im Jahr zuvor 12-Tage lang Österreich besucht und wurde willkommen geheißen. Kennedy meinte, Wien sei eine Stadt, die „Symbol war für das Finden von gerechten Lösungen". Weil sich die Mächte in der Berlin-Frage nicht einigen konnten, baute das Ulbricht-Regime im August die Berliner Mauer, um den Flüchtlingsstrom von Ostdeutschen in den Westen zu stoppen (Bischof und Kofler 2011).

Im Jahre 1961 machten die USA auch eine große Konzession an die Raab-Regierung als sie 11 Mrd. Schilling an ERP-Gegenwertkonten, die aus dem Marshallplan lukriert wurden, an Österreich übergaben. Damit wurde 1962 der sog. „ERP-Fonds" eingerichtet, der bis zum heutigen Tage „ERP-Kredite" an die österreichische Wirtschaft vergibt (Bischof und Petschar 2017). In den folgenden Jahren engagierte sich Österreich in der Entspannungspolitik, ganz im Interesse der USA.

Bis 1969 schickte Washington immer Top-Diplomat*innen des State Department nach Wien, danach waren es meist „politische Ernennungen" von wohlhabenden Leuten, die Präsidenten in Wahlkämpfen finanziell unterstützten (*political appointees*). So verhandelte Llewelyn „Tommy" Thompson, einer der Top-Sowjetexperten im State Department, als Botschafter in Wien (1952–1957) den Abschluss des Staatsvertrages mit (Bischof 2013). Eine gewisse Abwertung Österreichs hatte sich bereits 1961 in den *Foreign Relations of the United States* (FRUS) Bänden, der offiziellen Dokumentation der amerikanischen Außenpolitik, abgezeichnet. Bis 1960 erschien Österreich in der FRUS-Dokumentation zusammen mit Deutschland, ab 1961 in den Bänden zu Osteuropa (Department of State 1993, 1994).

1972 und 1974 wählt Präsident Richard Nixon Salzburg als Zwischenstopp auf Reisen nach Moskau und in den Nahen Osten aus. Nixon hatte bereits 1947 als ein

Kongressabgeordneter auf einer *fact finding mission* für den Marshall Plan Wien besucht und dann wiederum im Dezember 1956 als Vizepräsident nach der Ungarnkrise. In einem Telefongespräch mit seinem Nationalen Sicherheitsberater Henry Kissinger sprach er von a „very close relationship with Austria from a personal standpoint“. Zudem lobte er die Österreicher*innen: „hell, they love Americans in Austria, they really do” (Richter 2019). Ansonsten wurde Kreiskys Nahostpolitik und die Schließung des Flüchtlingslagers Schönau als Durchgangsstation für sowjetische Jüd*innen nach Israel nach einem Terroranschlag in Marchegg in Washington argwöhnisch beobachtet (Schröck 2002; Aschheim 2022). Das neutrale Österreich spielte auch eine wichtige Rolle im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) im „Helsinki Prozess“ (Gilde 2013). Im Juni 1979 kam Präsident Jimmy Carter zu einem Gipfel mit Brezhnev nach Wien, um den SALT II Vertrag zu unterschreiben. Der neutrale Boden Österreichs hatte sich in diesem Abschnitt des Kalten Krieges als „Ort der Mitte“ etabliert (Gehler 2005).

In den 1980er-Jahren gelangten die U.S.-österreichischen Beziehungen an einen Tiefpunkt. Bundeskanzler Kreisky (SPÖ) kritisierte den neuen amerikanischen Präsident Ronald Reagan und seine Politik gegenüber der Gewerkschaft „*Solidarnosz*“. Dann wurde der Technologietransfer Österreichs in den Ostblock durch die Reagan-Administration beklagt. Der absolute Tiefpunkt wurde erreicht, als der neu-gewählte Präsident Kurt Waldheim, von Reagan’s Justizminister wegen seiner Kriegsvergangenheit auf die sogenannte Watchlist gesetzt wurde und nicht mehr in die USA einreisen durfte. In Österreich machte man sich große Sorgen über das ramponierte Image des Landes in den USA (Schröck 2002). Kreiskys vernichtendes und arrogantes Urteil über Reagan im zweiten Memoirenband *Im Strom der Politik:* „Das ist ein Mann von profunder Unbildung“ (zit. in Schröck 2002, 52).

2.3 1990–2020 – innenpolitische Konstellationen und Außenpolitik

Das Ende des Kalten Krieges kam auch für Österreich überraschend – man war unvorbereitet. In Wien wurde zur selben Zeit der Brief nach Brüssel vorbereitet, mit dem Inhalt der Europäischen Gemeinschaft beizutreten. 1989 kam es an Österreichs Grenze zu Ungarn zu dramatischen Vorfällen mit dem Fall des Eisernen Vorhanges. In den folgenden Jahren wurde der EG/EU-Beitritt 1995 vorbereitet, wobei die Neutralität ein gewisses Hindernis darstellte. Zudem wurde die Neutralität in der Krise des Zerfalls von Jugoslawien geprüft, vor allem mit Österreichs rascher Anerkennung des neuen Staates Kroatien. In der Bosnien- und Kosovokrise benutzte Washington Österreicher*innen immer wieder für ihre „guten Dienste“ – Altbundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ) und Botschafter Wolfgang Petritsch wurden als Vermittler der internationalen Gemeinschaft eingesetzt (Bischof 2013). Der undankbare Präsident George W. Bush nannte

diese Vermittler später „washed-up diplomats rather than [Europe's] best and brightest" (Bischof 2013, 26). Der Aufstieg von Jörg Haiders FPÖ zur zeitstärksten Partei in Österreich und sein saloppe Umgang mit der „Nazi-Vergangenheit" des Landes erregten viel Aufmerksamkeit in den USA.

Zwischen 1999 und 2004, in den Jahren als Peter Moser Botschafter in Washington war, kam es immer wieder zu großen Spannungen im Verhältnis USA zu Österreich und Österreichs Image bei den Amerikaner*innen litt darunter. Im Jahre 2000 schloß sich die Clinton-Regierung nicht dem EU-Boycott der neuen und kontroversen ÖVP-FPÖ-Regierung unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) an. US-Botschafterin Catherine Hall wurde aber immer wieder zu Konsultationen nach Washington berufen. In der US-Presse und im Kongress gab es heftige Kritik an der populistischen Politik vom FPÖ-Chef Jörg Haider, was als Anlaß genommen wurde Österreichs vergeßlichen Umgang mit der Zweiten Weltkriegsvergangenheit zu brandmarken. Botschafter Moser hatte alle Hände voll, die „verheerenden" Auswirkungen auf Österreichs Image in den USA abzuwehren (Bischof 2014, 32; Moser 2011). In den Fragen der Restitutionen an Zwangsarbeiter*innen und Jüd*innen wurde in den letzten Tagen der Clinton-Regierung unter der Führung von Stuart Eizenstat große Fortschritte gemacht (Moser 2011).

Während der Regierungszeit von George W. Bush kam es wiederum zu großen Spannungen mit Wien. Dabei hatten die Österreicher*innen, den USA gegenüber nach den Angriffen auf New York und Washington am 11. September 2001 große Sympathie und Anteilnahme gezeigt (Reiter 2011). Österreich und seine Bevölkerung waren jedoch sehr kritisch gegenüber G.W. Bush und den Krieg gegen den Irak (Keene 2015). Österreich nahm nicht an der „Koalition der Willigen" Teil, die Bush im Irak unterstützten. Der Verteidigungsminister Donald Rumsfeld machte sich hierauf über das „alte Europa" lustig, nämlich die Europäer, die dem Irakkrieg fernblieben (Deutschland, Frankreich, Belgien, Österreich) (Keene 2015). Trotzdem besuchte Präsident Bush 2006 Wien für einen Tag, als Österreich den EU-Vorsitz hatte (Bischof 2013; Moser 2011, 146–154).

Nach Bush und Donald Trump begrüßten die Österreicher*innen die Präsidenten Barak Obama und Joseph Biden warmherzig. Mit den liberalen Präsidenten der Demokraten hatte man bessere Beziehungen als mit den erst Richtung Neokonservatismus und dann Rechtspopulismus tendierenden Republikanern.

3 Österreich-Kanada: Viel Gleichklang in „weichen" Globalfragen

3.1 Kleinstaat und Mittelmacht im (teilweisen) Gleichklang

In den österreichisch-kanadischen Beziehungen gibt es mehr Kontinuität als in den österreichisch-amerikanischen. Deshalb sind die folgenden Abschnitte zu den Ersteren nicht chronologisch geordnet, sondern thematisch.

Auf der politischen Weltbühne, im Rahmen des Ringens und der Akzentsetzung in internationalen Institutionen, ist durchgehend von einem prinzipiellen Gleichklang in den Zielsetzungen Österreichs and Kanadas zu sprechen. Das gilt besonders für die Hochzeit internationaler Besuchs- und Gipfeldiplomatie in den 1970er-Jahren. Kanada, mit dem die Zweite Republik im Jahre 1952 diplomatische Beziehungen aufnahm, teilt etwa das Engagement Österreichs im Bereich Peacekeeping: Zwar setzen beide Länder naturgemäß unterschiedliche regionale Akzente. Überschneidungen im Sinne einer Teilhabe an denselben Missionen sind aber sowohl für die Vergangenheit als auch die Gegenwart festzuhalten, beginnend mit dem „Debüt" der Zweiten Republik, der Operation der Vereinten Nationen im Kongo (ONUC) im Jahr 1960, bis hin zur Kosovo-Truppe (KFOR) im Kosovo (seit 1999) und der ebenso andauernden Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) (seit 2018). Wechselseitige Unterstützung fanden vielfach Bewerbungen um internationale Vertretung, beispielsweise um einen Sitz als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Österreich war bislang drei Mal in diesem zentralen Gremium vertreten (1973/1974, 1991/1992, 2009/2010; sowie zusätzlich zwei Mal im Menschenrechtsrat, 2011–2014 und 2019–2021), das privilegierte Kanada (Commonwealth-Sitz) bereits acht Mal.[4]

Dieser Gleichklang in der außenpolitischen Anlage beider Länder trägt allerdings nicht weit über den Radius „weicher" Angelegenheiten hinaus (Interview Riedel 2021). Man findet dieses Band der Übereinstimmung in Fragen der Umwelt-, Energie- oder Sicherheitspolitik auch rasch zerrissen: So nahm Österreich zwar an der Seite Kanadas eine bedeutsame, prestigeträchtige Rolle in der Entwicklung des Konzepts der „Humanitären Sicherheit" (z. B. verknüpft mit Anstrengungen zur Ächtung von Landminen) ein. Der „Kleinstaat Österreich"[5] (Interview Lichem 2021) brachte sich an prominenter Stelle darüber hinaus in der sogenannten „Humanitären Initiative" ein, die im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen (und außerhalb der VN) den Weg zum „Vertrag über das Verbot von Kernwaffen" (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons,* TPNW) bereitete[6]. Der Kreis der offiziellen bzw. faktischen Atommächte blieb jedoch bereits in der Verhandlungsphase außen vor; dies galt auch für die

[4] Das aktuelle Regierungsprogramm von Schwarz-Grün (Kabinett Kurz II bzw. Nehammer I) beinhaltet das Vorhaben einer erneuten Bewerbung für die Periode 2027/2028. Die Bewerbung Kanadas unter dem konservativen Premier Stephen Harper unterlag jener Deutschlands und Portugals 2010 samt der Stimme Österreichs. Kanada wiederum pflegt unter anderem die Achse „CANZ" (Kanada, Australien, Neuseeland).

[5] Erst Ende der 1990er-Jahre ergab sich nach einer langen Pause von knapp fünfzehn Jahren ein hochkarätiger Besuchsreigen: Vizekanzler und Außenminister Wolfgang Schüssel (ÖVP) machte seine Aufwartung in Kanada, gefolgt von einer Wien-Visite des kanadischen Generalgouverneurs als Vertreter des Monarchen/der Monarchin ein Jahr später.

[6] Siehe hierzu den Beitrag von Alexander Kmentt in diesem Handbuch.

Gesamtheit der NATO-Staaten mit Ausnahme der Niederlande: Weder unterzeichnete Kanada noch hatte es am Verhandlungstisch Platz genommen.[7]

Ein Teil der Dissonanzen (Stichwort Klimawandel) geht auf das Konto unterschiedlicher Regierungszusammensetzung: Die Regierungschefs seit der Jahrtausendwende entstammten nur zwei Jahre lang (2015–2017) derselben Parteienfamilie. Hinter unterschiedlichen Merkmalen der politischen Persönlichkeit der Akteure verbergen sich teils handfeste ideologische Kontraste (Calonego und Mittelstaedt 2020): Während (links-) liberal geführte Regierungen in Kanada einen multilateralen Ansatz verfolgen, lehnen sich konservative Pendants bevorzugt und mitunter eng an die US-Administration des Tages an (Interview Lichem 2021; Thunert 2003). Sichtbar wurde die ideologische Relevanz jüngst auch mit Blick auf den UN-Migrationspakt: Die liberale Trudeau-Regierung rührte die Werbetrommel für eine möglichst breite internationale Akzeptanz, wohingegen das schwarz-blaue Kabinett Kurz I mit seiner Absage einer mittelgroßen Absatzbewegung voranschritt (Kalvapalle 2018). Demgegenüber treten institutionelle Faktoren wie der unterschiedlich ausgestaltete, aber in beiden Ländern präsente Föderalismus als Erklärungsmoment außenpolitischer Orientierung zurück.[8]

3.2 Außenwirtschaftspolitik

Eines innenpolitischen Kraftaktes bedurfte jenes Vorhaben, das die seltenen Schlagzeilen mit Bezug auf Kanada die zweite Hälfte der 2010er-Jahre dominiert hatte: Die parlamentarische Ratifizierung des Handelsabkommens „Comprehensive Economic and Trade Agreement" (CETA) geriet zeitweise zu einer Streitfrage ersten Ranges (APA 2020).[9] Zeitgleich mit dem Abschluss der CETA-Verhandlungen auf Unionsebene hatten beide Seiten, das heißt wiederum im EU-Rahmen, im Oktober 2016 ein Strategisches Partnerschaftsabkommen unterzeichnet.[10] Juristisch und politisch abgeschlossen wurde

[7] Die kanadische Botschaft in Wien fungiert seit geraumer Zeit als NATO-Kontaktstelle für Österreich.

[8] Beide politischen Systeme bewegen sich in der Demokratiepraxis aufeinander zu: Kanadas majoritäres Westminster-Regierungssystem wird zunehmend ergänzt um konsensdemokratische Elemente, die Konsensdemokratie Zweite Republik angereichert um konfliktdemokratische Elemente (Wineroither 2010).

[9] Daneben diskutieren die politischen Akteure in Österreich – wie in anderen europäischen Ländern auch – seit etlichen Jahren die Vorbildwirkung des kanadischen Immigrationswesens: Die den Zuzug von Schlüsselarbeitskräften organisierende Rot-Weiß-Rot-Card orientiert sich an dem dort zuerst angewandten Punktesystem. Überhaupt stellte Kanada wiederholt ein wichtiges Zielland für österreichische Emigrant*innen dar (Strutz 2011). Auch wanderten viele Ungarn-Flüchtlinge des Jahres 1956 aus Österreich dorthin weiter.

[10] Jean-Claude Juncker schüttete ob dieser Erfolgsmeldung Wasser in den Wein: Der seinerzeitige Kommissionspräsident erblickte in der Handelspolitik weniger ein Instrument der Außenpolitik als vielmehr ein Surrogat von (gemeinsamer) Außenpolitik (Juncker 2018).

das seit 2017 vorläufige Anwendung findende CETA hierzulande aber erst spät im Jahr 2018. Was war passiert? Sowohl die damalige Kanzlerpartei SPÖ als auch – noch weitgehender – die damalige Oppositionspartei FPÖ hatten 2016/2017 die ursprüngliche Blaupause für den Investitionsschutz (Schiedsgerichte) zum Anlass genommen, um grundsätzliche Kritik an internationalen Handelsabkommen zu üben; ein Zugeständnis nicht zuletzt an globalisierungskritische Strömungen in der Bevölkerung parallel zur Diskussion um ein ähnliches Abkommen zur Handelsliberalisierung mit den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP).

Beide Parteien verknüpften ihre Kritik mit direktdemokratischer (Abstimmungs-) Rhetorik. Schließlich wurde den zaudernden politischen Parteien das Heft ein Stück weit von Aktivist*innen aus der Hand genommen, die eine Ablehnung CETAs zum Gegenstand eines Volksbegehrens machten – und mit knapp einer halben Million Unterschriften einen Achtungserfolg erzielten. Nicht viel später „segnete" eine Mehrheit im Nationalrat ein leicht modifiziertes CETA doch noch ab – nunmehr mit der FPÖ als Juniorpartner an der Seite der Kanzlerpartei ÖVP.[11]

Es handelte sich bei dieser österreichischen Episode bei weitem nicht um die einzige Verzögerung: Der gesamte Prozess des Verhandelns, Ratifizierens und Implementierens gestaltete sich besonders aufwendig aufgrund der vielen potenziellen Vetospieler auf beiden Seiten des Atlantiks. Das CETA-Gezeter einzelner Akteure offenbarte mitunter ein erstaunliches wechselseitiges Unverständnis für föderalistische Abstimmungserfordernisse – die institutionelle Ähnlichkeit und ähnlichen Nöte des jeweils anderen blieben unberücksichtigt bzw. verdeckt (Interview Riedel 2021).[12]

3.3 Verteidigung und Wissenschaft

Fernab regierungspolitischer Konjunkturen trägt Österreich dem Status Kanadas als Mittelmacht in konventionellen Bahnen Rechnung: Das Vorhandensein eines Verteidigungsattaches in Ottawa ist die Pflicht, der Betrieb eines Kulturforums die Kür.[13] Bereits 1981 wurde im Außenpolitischen Bericht des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten eine Grundkonstante benannt: "Neben der Außenpolitik im engeren Sinn ist die Außenwirtschaftspolitik zusammen mit der Auslandskulturpolitik

[11] Wie im Falle des wenig später vorgelegten Abkommens der EU mit Japan wurde der Stolperstein der Schiedsgerichtsbarkeit überwunden, indem auf die Bedenken der europäischen Partner eingegangen wurde; das Regulierungsrecht der Staaten blieb garantiert.

[12] Eine wissenschaftliche Darstellung lag freilich frühzeitig für die inner-österreichische Verfasstheit vor (Kicker 1988).

[13] Die Republik Österreich ist gegenwärtig in knapp 30 Ländern mit einer solchen Visitenkarte vertreten.

einer der drei Grundpfeiler der österreichischen Außenpolitik" (Außenpolitischer Bericht 1981, 93).[14]

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Wissenschaftspolitik: In der Strategie zur Koordinierung der österreichischen Forschungs-Außenpolitik bilden die USA, China, Russland und Indien eine Gruppe mit zugewiesener „Priorität 1“, während Kanada im Kreis der Länder mit „Priorität 2“ befindet (Tiroler Tageszeitung 2016). Das Netz an wissenschaftlich-kulturellen Einrichtungen und Programmen ist vergleichsweise dicht: An einer Hochschule im mittleren Westen des Landes ist eines der Handvoll Österreich-Zentren angesiedelt, die es außerhalb Europas sonst nur in den USA und Israel gibt.[15] Enge universitäre Bande werden unter anderem an den Universitäten Wien und Innsbruck (Zentrum für Kanada-Studien) gepflegt, unterstützt von Studienförderungsprogrammen und Möglichkeiten zum *faculty exchange*.[16]

4 Resümee

Dieser Beitrag gab einen Überblick über die österreichische Außenpolitik gegenüber den nordamerikanischen Staaten USA und Kanada. Dabei wurden signifikante Unterschiede herausgearbeitet. Die Beziehungen zwischen Washington und Wien sind die einer Supermacht und eines Kleinstaates. Trotzdem war Österreich, trotz mancher Unstimmigkeiten, für die Vereinigten Staaten ein im Kalten Krieg geschätzter Vermittler zwischen Ost und West. In den letzten Jahrzehnten hat Österreich für amerikanische Entscheidungsträger*innen immer mehr an Bedeutung eingebüßt.

Österreichisch-kanadische Beziehungen hingegen sind weniger hierarchisch und durch mehr Kontinuität gekennzeichnet. Beide Staaten legen hohen Wert auf Multilateralismus und den Einsatz verschiedener Formen von *soft power*. In den 1990er-Jahren waren beide Staaten wichtige Advokaten der menschlichen Sicherheit und der Anwendung dieses Konzepts auf Politikbereiche, die zuvor stark über nationale Sicherheit definiert wurden, wie Abrüstung und Rüstungskontrolle. Zwar zählt Kanada nicht zu den Prioritäten österreichischer Außenpolitik, aber sie ist doch eine „Restgröße“ (Höll 2002). Dem geografischen Riesen im Hohen Norden Amerikas wird durchaus eine herausgehobene Stellung beigemessen.

[14] Diese Schwerpunktsetzung kontrastiert ein bescheidenes Engagement im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

[15] Siehe https://www.ualberta.ca/wirth-institute/index.html.

[16] Eine vollständige Liste bilateraler Verträge (z. B. zu Fragen der wechselseitigen sozialen Absicherung von Bürger*innen oder Rechtshilfe) findet sich unter https://www.bmeia.gv.at/oeb-ottawa/oesterreich-in-kanada/vertraege/.

Weiterführende Literatur

Bischof, Günter, und Anton Pelinka, Hrsg. 1994. *The Kreisky Era in Austria*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Dieser Überblick über österreichische Außenpolitik unter Kreisky (SPÖ) behandelt österreichisch-amerikanische Beziehungen an vielen Stellen.

McCormick, Thomas J. 1995. *America's Half-Century: United States Foreign Policy in the Cold War and After*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

In den empirischen Kapiteln dieses Buches schreibt der Autor viel über US-Außenpolitik gegenüber Europa, Österreich inbegriffen.

Nossal, Kim Richard, Stéphane Roussel, und Stéphane Paquin. 2015. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Montreal: McGill-Queen's Press.

Dieses einschlägige Werk über kanadische Außenpolitik, mittlerweile bereits in der 4. Auflage erschienen, geht auch auf kanadische Außenpolitik gegenüber Österreich ein.

Pelinka, Anton, Günter Bischof, und Michael Gehler, Hrsg. 2017. *Austrian Foreign Policy in Historical Context*. London; New York, NY: Routledge.

Mehrere Kapitel in diesem Sammelband gehen auf die Beziehungen zwischen Österreich und den USA und auch zwischen Österreich und Kanada ein.

Literatur

APA. 2020. Kanadas Außenminister zu Besuch in Wien. *Salzburger Nachrichten*, 14. Oktober. https://www.sn.at/politik/innenpolitik/kanadas-aussenminister-zu-besuch-in-wien-94207459.

Aschheim, Daniel. 2022. *Kreisky and the Jews*. New Orleans, LA: UNO Press [im Druck].

Außenpolitischer Bericht. 1981. *Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten*. Wien: Österreichische Staatsdruckerei.

Bischof, Günter. 1999. *Austria in the First Cold War. 1945–1955: The Leverage of the Weak*. Basingstoke: Macmillan-St. Martin's Press.

Bischof, Günter. 2013. Of Dwarfs and Giants: From Cold war Mediator to Bad Boy of Europe. Austria and the U.S. in the Transatlantic arena (1990–2013). In *Austria's International Positionafter the End of the Cold War, Contemporary Austrian Studies*, Bd. 22, hrsg. von GünterBischof und Ferdinand Karlhofer, 13–52. New Orleans, LA; Innsbruck: UNO Press; innsbruck university press.

Bischof, Günter. 2014. *Relationships/Beziehungsgeschichten: Austria and the United States in the Twentieth Century*. Innsbruck: StudienVerlag.

Bischof, Günter, und Martin Kofler. 2011. ‚Vienna, a city that is symbolic of the possibility of finding equitable solutions': John F. Kennedys Gipfeldiplomatie mit Freund und Feind in Europa im Mai/Juni 1961. In *Der Wiener Gipfel 1961: Kennedy – Chruschtschow*, Hrsg. Stefan Karner et al., 137–164. Innsbruck: StudienVerlag.

Bischof, Günter, und Hans Petschar. 2017. *The Marshall Plan since 1947: Saving Europe, Rebuilding Austria*. Wien: Brandstätter.

Calonego, Bernadette, und Katharina Mittelstaedt. 2020. Trudeau und Kurz: Ein Idealist, ein Realist, zwei Konzepte. *Der Standard*, 22. Februar. https://www.derstandard.at/story/2000114863240/trudeau-und-kurz-ein-idealist-ein-realist-zwei-konzepte.

Department of State, Hrsg. 1993. *Foreign Relations of the United States, 1958–1960, Bd. IX: Berlin Crisis; Germany; Austria*. Washington, DC: Government Printing Office.

Department of State, Hrsg. 1994. *Foreign Relations of the United States, 1961–1963, Bd. XVI: Eastern Europe; Cyprus; Greece; Turkey*. Washington, DC: Government Printing Office.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Aussenpolitik der Zweiten Republik*, Bd. 2. Innsbruck: StudienVerlag.

Gilde, Benjamin. 2013. *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983: Neutraler Vermittler*. München: Oldenbourg.

Hey, Jeanne A.K., Hrsg. 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Höll, Otmar, 2002. Außen- und Sicherheitspolitik. In *Europäisierung der österreichischen Politik. Die Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft*, Hrsg. Neisser, Heinrich und Sonja Puntscher-Riekmann, 369–395. Wien: WUV-Uni.

Interview mit Botschafter a. D. Dr. Walther Lichem, 02. Juni 2021.

Interview mit Botschafter a. D. Mag. Arno Riedel, 03. Juni 2021.

Juncker, Jean-Claude. 2018. Rede von Präsident Juncker bei der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und die Vereinten Nationen am 05. Oktober 2018. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_18_6046.

Kalvapalle, Rahul. 2018. Canada is Set to Sign onto the UN Migration Pact. Here's What You Need to Know *Global News*, 04. Dezember. https://globalnews.ca/news/4728831/global-compact-on-migration-pact-un-explainer/.

Keene, Brandon. 2015. *A Crusade against the 'Cowboy'? Austrian Anti-Americanism during the Presidency of George W. Bush, 2001–2009*. MA thesis University of New Orleans. https://scholarworks.uno.edu/td/2090?utm_source=scholarworks.uno.edu%2Ftd%2F2090&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages.

Kicker, Renate. 1988. Föderalismus in der österreichischen Aussenpolitik. Initiativen der Bundesländer. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 17(2):133–144.

McIntosh, David. 1996. Austrian Neutrality: In the Shadow of Giants. U.S. Policy toward Small Nations. The Cases of Lebanon, Costa Rica, and Austria in the Eisenhower Era. In *Austro-Corporatism: Past – Present – Future,* hrsg. von Günter Bischof und Anton Pelinka, 222–279. New Brunswick, NJ: Transaction.

Moser, Peter. 2011. *Bewegte Zeiten: 40 Jahre im auswärtigen Dienst*. Innsbruck: StudienVerlag.

Rathkolb, Oliver. 1995. Austria's ‚Ostpolitik' in the 1950s and 1960s: Honest Broker or Double Agent? *Austrian History Yearbook* 26:129–145.

Rathkolb, Oliver. 1997. *Washington ruft Wien: US-Grossmachtpolitik und Österreich 1953–1963*. Wien: Böhlau.

Reiter, Margit. 2011. Signaturen des 11. September 2001 in Österreich. In *Europa und der 11. September 2001*, hrsg. von Reiter Margit und Helga Embacher. Wien: Böhlau.

Richter, Hannes. 2019. Through the Fog of History: Richard Nixon's Visits to Austria. *New Austrian Information*, Nov. 4, 2019. http://www.austrianinformation.org/the-current-issue-salzburg/through-the-fog-of-history.

Robertson, Jeffrey. 2017. Middle-Power Definitions: Confusion Reigns Supreme. *Australian Journal of International Affairs* 71(4):355–370. https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1293608.

Schröck, Alexander. 2002. Die US-Perzeption Österreichs in der Détente- und Post-Détente-Ära. In *Mit anderen Augen gesehen: Internationale Perzeptionen Östereichs 1955–1990*, hrsg . von Oliver Rathkolb, Otto M. Maschke, und Stefan August Lütgenau, 35–86. Wien: Böhlau.

Stourzh, Gerald. 1998. *Um Einheit und Freiheit: Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West Besatzung Österreichs*. Wien: Böhlau.

Strutz, Andrea. 2011. Kanada hin und retour. Aspekte der Auswanderung aus Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg unter Berücksichtigung von temporären Migrationsverläufen. *Zeitschrift für Kanada-Studien* 31(1):36–55.

Thunert, Martin. 2003. Akteure, Kräfteverhältnisse und Einflussgrößen im außenpolitischen Entscheidungsprozess Kanadas. In *Die Außenpolitik Kanadas*, hrsg. von Wilfried von Bredow, 53–81. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Tiroler Tageszeitung. 2016. Österreich sucht wissenschaftliche Kontakte zu Kanada. *Tiroler Tageszeitung*, 23. Oktober 2016. https://www.tt.com/artikel/12168876/oesterreich-sucht-wissenschaftliche-kontakte-zu-kanada.

von Bredow, Wilfried. 2003. Der rasante Aufstieg einer Mittelmacht: Kanadas Außenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg. In *Die Außenpolitik Kanadas*, hrsg. von Wilfried von Bredow, 13–36. Opladen: Westdeutscher.

Wineroither, David. 2010. Hochschaubahn oder konzertierte Aktion? Majoritäre und konsensuale Aspekte der Politik in Kanada und Österreich. In *Themes in Canadian Studies from an Austrian Perspective,* hrsg. von Armin J. Kammel, Erhard Lick, und Govind Rao, 35–59. Wien: LIT.

Mag. Günter Bischof, MA, MA, PhD hat an der Universität Innsbruck Englisch und Geschichte studiert (1974-1982). Er ist der Marshall Plan Chair of History und Direktor des Center Austria an der Universität von New Orleans. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit amerikanischer und österreichischer Zeitgeschichte, vor allem mit dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg sowie im Besonderen mit den amerikanisch-österreichischen Beziehungen im 20.Jahrhundert, inklusive der Migrationsgeschichte.

Dr. David M. Wineroither ist Senior Research Fellow am Institut für Politikwissenschaft des Zentrums für Sozialwissenschaften und am Institut für Governance und Public Policy an der Nationalen Universität für öffentliche Verwaltung (jeweils Budapest). In Österreich ist er als Gastlektor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck tätig. Seine Forschungsschwerpunkte bilden die politischen Systeme Mitteleuropas und Nordamerikas, der Parteienwettbewerb in westlichen Demokratien und die vergleichende politische Ökonomie.


BY



Die Außenpolitik gegenüber Lateinamerika

Julia Mourão Permoser

Zusammenfassung

Das Kapitel gibt einen Überblick über die österreichische Außenpolitik gegenüber Lateinamerika in der Zweiten Republik. Aus diesem Gesamtüberblick lässt sich ein Leitthema ableiten, nämlich die Verschiebung von bilateralen zu interregionalen Beziehungen im Kontext der Eingliederung Österreichs in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union. Anstatt Österreichs Rolle zu verringern, zeigt die Analyse jedoch, dass Österreich seine Teilnahme an der Europäischen Union nutzen konnte, um seinen außenpolitischen Einfluss in bestimmten Bereichen zu stärken.

1 Einleitung[1]

Als kleines neutrales Land, das keine Kolonialmacht in Lateinamerika war, pflegte Österreich während der Zweiten Republik stets gute Beziehungen zu den Ländern Lateinamerikas, hatte dort aber nie staatstragende Interessen. In diesem Zusammenhang sind die Außenbeziehungen Österreichs zu Lateinamerika von zwei Merkmalen

[1] Dieses Kapitel wurde mit hervorragender Forschungsunterstützung von Jonas Heitzer an der Universität Innsbruck erstellt.

J. Mourão Permoser (✉)
Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich
E-Mail: Julia.Mourao-Permoser@uibk.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_30

gekennzeichnet: Zum einen ist die österreichische Außenpolitik durch eine durchgehend kooperative und dialogische Haltung auf der Ebene der *diplomatischen* Beziehungen geprägt. Besonders sichtbar wird dies in den Bereichen der Außenpolitik, die von besonderem nationalem Interesse sind (Wirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit, zivilgesellschaftliches Engagement, multilaterale Kooperation innerhalb der UNO). Zum anderen sind die *politischen* Beziehungen zwischen Österreich und Lateinamerika, vor allem die Intensität und die Akzentuierung betreffend, eher wechselhaft und von den Prioritäten der jeweiligen Regierungen abhängig.

Dieser Beitrag untersucht, wie sich die Beziehungen Österreichs im Laufe der Zweiten Republik entwickelt haben und welche Faktoren diese Entwicklung beeinflusst haben. Es zeigt sich, dass die österreichische Außenpolitik gegenüber Lateinamerika von drei Säulen getragen wird: Handelsbeziehungen, Entwicklungszusammenarbeit und multilateralen Beziehungen im Kontext der Vereinten Nationen. Neben diesen langfristigen Interessen lassen sich vier Phasen identifizieren, in denen der Einfluss des politischen Kontexts, der institutionellen Rahmenbedingungen und der handelnden Akteure zu einer bestimmten Akzentuierung in der Außenpolitik Österreichs gegenüber Lateinamerika geführt haben. Diese Phasen sind: *Die Ära Kreisky,* die von verstärkten außenpolitischen Beziehungen geprägt ist; *Das Primat der Entwicklungshilfe,* die von einem Fokus auf Nicaragua gekennzeichnet wird; und die *Eingliederung in die EU-Außenpolitik,* wo der Fokus auf der Ausverhandlung von strategischen Handels- und Partnerschaftsabkommen liegt. Aus diesem Gesamtüberblick lässt sich ein Leitthema ableiten, nämlich die Verschiebung von bilateralen zu interregionalen Beziehungen im Kontext der Eingliederung Österreichs in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union (EU). Anstatt Österreichs Rolle zu verringern, zeigt die Analyse jedoch, dass Österreich seine Teilnahme an der Europäischen Union nutzen konnte, um seinen außenpolitischen Einfluss in bestimmten Bereichen zu stärken.

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert: Zuerst werden diejenigen Bereiche identifiziert, welche den Kern des österreichischen Interesses und Engagements in der Region darstellen und das Element der Kontinuität in den Beziehungen verkörpern (2). Als nächstes widme ich mich der Analyse von politischen Beziehungen und perioden-spezifischen Akzentuierungen (3). Darauffolgend gehe ich auf ein aktuelles, konfliktbehaftetes Thema ein, das als Wendepunkt von besonderer Bedeutung für die österreichische Außenpolitik gegenüber Lateinamerika gesehen werden kann: die österreichische Ablehnung des Abkommens EU-Mercosur (gemeinsamer Markt Südamerikas) (4). Der nächste Abschnitt identifiziert die wichtigsten Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen, die verschiedene Aspekte der österreichischen Politik gegenüber Lateinamerika prägen (5). Der Beitrag schließt mit einer kurzen Zusammenfassung (6).

Als Quellen für die Analyse wurden neben Fachliteratur und Medienberichte auch Primärquellen herangezogen. Zu nennen sind unter anderem die jährlich vom

Außenministerium publizierten Außenpolitischen Berichte, Positionspapiere von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), parlamentarische Dokumente, sowie zwei Experteninterviews.[2]

2 Elemente der Kontinuität: Die wichtigsten Säulen der österreichischen Außenpolitik gegenüber Lateinamerika

Langfristig gesehen wird die österreichische Außenpolitik gegenüber Lateinamerika von drei Säulen getragen (Rendl 2021). Die erste Säule stellen die Handelsbeziehungen dar. Lateinamerika ist nicht unter den wichtigsten Handelspartnern Österreichs. Im Jahr 2020 wurde 1,2 % des österreichischen Handelsvolumens mit Lateinamerika abgewickelt, was insgesamt 3,6 Mrd. Euro ausmacht. Mexiko, Brasilien, Chile und Peru waren die wichtigsten Handelspartner (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2021). Damit ist der gesamte Außenhandel mit lateinamerikanischen und karibischen (LAK) Staaten vergleichbar mit Rumänien (Handelsvolumen 3,89 Mrd.) (Wirtschaftskammer Österreich 2021, 3). Dennoch hat Österreich als Exportnation in bestimmten Bereichen wichtige Interessen in der Region. Beispiele dafür sind Infrastruktur, Medizin, Telekommunikation und Maschinenbau. Die Bereitschaft der Politik, sich für die wirtschaftliche Interessen Österreichs in der Region einzusetzen, blieb im Laufe der Jahre stets bestehen. Wichtige Beispiele eines solchen politischen Engagements liefern Staatsbesuche und Reisen österreichischer Politiker*innen in die Region – etwa Bundespräsident Heinz Fischer (SPÖ), Innenminister Günther Platter (ÖVP), WKO-Präsident Christoph Leitl 2005 in Brasilien (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2006), Staatssekretärin Christa Kranzl (SPÖ) 2007 mit einer Wirtschaftsdelegation in Venezuela (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2008), Bundeskanzler Alfred Gusenbauer (SPÖ) in mehreren Ländern der Region 2008 (Stackl 2008)). Als Importeur hat Österreich in den Bereichen Rohstoffe und Landwirtschaft ebenso nennenswerte Interessen in der Region.

Die zweite Säule der österreichischen Außenpolitik bilden die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und das staatlich unterstützte zivilgesellschaftliche Engagement in der Region. In diesem Bereich durchlief die österreichische Außenpolitik in der Zweiten Republik einen durchaus großen Wandel. Während in der Zeit zwischen 1970 und 2010 immer lateinamerikanische Staaten, vor allem Nicaragua, unter den

[2] Interview 1 wurde mit Andreas Rendl, Leiter der Amerika-Abteilung des österreichischen Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA), am 02. Juni 2021 in Wien geführt. Interview 2 wurde mit einem lateinamerikanischen Diplomat unter der Bedingung der Anonymität geführt und wird lediglich als Hintergrundinformation genutzt.

EZA-Schwerpunktländern Österreichs waren, so hat sich dieser Fokus ab den 2010er Jahren, was die staatliche EZA anbelangt, aufgelöst. Nichtsdestotrotz bleibt das österreichische Engagement bestehen, getragen durch zahlreiche Initiativen von privaten Vereinen und Nichtregierungsorganisationen, die immer noch sehr aktiv in Nicaragua sind und zum großen Teil auch von staatlicher Seite für Ihre Entwicklungsprojekte finanziell unterstützt werden. In diesem Sinne kann die EZA als ein Element der Kontinuität wahrgenommen werden, wenngleich sich Ziele und handelnde Akteure in diesem Bereich geändert haben.

Die dritte Säule bilden die multilateralen Beziehungen im Kontext der Vereinten Nationen (UNO). Diese äußern sich in zweierlei Art und Weise. Zum einen bildeten die in der „Group of Latin America and the Carribean" (GRULAC) vertretenen lateinamerikanischen Staaten in der Vergangenheit in den Bereichen Menschenrechte, Rechtsstaat, Klimawandel und nukleare Abrüstung verlässliche und progressive Partner bei multilateralen Verhandlungen. Zum anderen sind und waren lateinamerikanische Länder oft auch wichtige Verbündete zur Unterstützung der österreichischen Position als UNO-Amtssitz und dabei, wichtige Verhandlungen nach Wien zu ziehen (Rendl 2021).

3 Elemente des Wandels: Verschiedene Phasen der österreichischen Außenpolitik gegenüber Lateinamerika

3.1 Die Ära Kreisky (1959 bis 1983): Verstärkte außenpolitische Beziehungen

Diese von politischer Couleur und von den jeweils handelnden Akteuren unabhängig verfolgten Interessenbereiche stehen vier Phasen gegenüber, in denen der Einfluss des politischen Kontexts, der institutionellen Rahmenbedingungen und der handelnden Akteure erkennbar werden. Die erste bedeutende Phase der österreichischen Außenpolitik gegenüber Lateinamerika, die sich aus der einschlägigen Literatur identifizieren lässt, fällt in die Ära Bruno Kreiskys (SPÖ), zuerst in seiner Funktion als Außenminister (1959–1966) und vor allem später in seiner Amtszeit als Bundeskanzler (1970–1983). Nach innen unterstützte Bruno Kreisky die Verankerung der EZA als Politikfeld. Unter Kreisky als Außenminister wurde 1964 das „Wiener Institut für Entwicklungsfragen", 1967 die „Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung" (ÖFSE), sowie 1965 das „Lateinamerika-Institut" gegründet (Cede und Prosl 2015, 151). Nach außen verfolgte Kreisky in seiner Amtszeit eine aktive, engagierte Außenpolitik, welche das Ziel hatte, Österreich zu einem wichtigen und anerkannten Player in der Weltpolitik zu machen.

Im Zuge dieses außenpolitischen Aktivismus engagierte sich Kreisky im *Nord-Süd-Dialog,* einer Initiative der 1970er- und 1980er-Jahre, die versuchte „das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern neu zu ordnen" (Cede und Prosl 2015, 150). Er setzte sich in mehreren wichtigen internationalen Foren für eine aktive Entwicklungspolitik ein und verteidigte seit den 1960er-Jahren die Idee eines

„Marshall-Plans für Entwicklungsländer" zur Förderung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit der Staaten der sogenannten „Dritten Welt". Diese Idee verfolgte Kreisky bis in die 1980er-Jahre in verschiedenen internationalen Foren. Einen außenpolitischen Höhepunkt der Ära Kreisky stellte die 1981 gemeinsam mit seinem mexikanischen Amtskollegen initiierte „Konferenz von Cancún" unter Teilnahme des US-Präsidenten Ronald Reagan dar, wenngleich Kreisky mit seiner auch dort vorgestellten Marshall-Plan-Idee scheiterte.

Mit dieser entwicklungsfreundlichen Haltung konnte Österreich jedoch auch innerhalb der UNO wichtige Verbündete unter den Entwicklungsländern Lateinamerikas finden, was für die Verankerung Wiens als dritte UNO-Stadt von großer Bedeutung war. Somit wurde in dieser Phase durch den Einsatz Kreiskys für die Förderung der EZA und des Nord-Süd-Dialogs die Stellung Österreichs in der internationalen Gemeinschaft gestärkt und der UNO-Sitz nach Österreich geholt (Höll 1997, 776).

Zudem unterstützte Österreich Demokratiebewegungen in den von militärischen Diktaturen geprägten Ländern Lateinamerikas und vertrat eine eindeutige Haltung gegenüber den politischen und militärischen Konflikten der Region. In den 1970er-Jahren wurde beispielsweise eine für Österreich ansehnliche Zahl von Flüchtlingen aus Chile aufgenommen. Wie der damalige Priester und Entwicklungshelfer Herbert Berger erzählt, wäre die Aufnahme von 500 Flüchtlingen aus Chile ohne das persönliche Engagement Kreiskys und seines damaligen Justizministers Christian Broda nie zustande gekommen. Dieses persönliche Engagement zeigte sich im Jahr 1980 erneut, als Pinochet 200 Panzer aus Österreich kaufen und damit die internationale Isolierung Chiles durchbrechen wollte. Kreisky lehnte das Geschäft aus politischen und ideologischen Gründen ab und blieb damit seiner Haltung treu (Berger 2019; Berger und Berger 2002).

In diesem Kontext entstand auch die besondere Beziehung zwischen Österreich und Nicaragua. Bereits 1978, der Endphase des sandinistischen Aufstandes gegen die Somoza-Diktatur, wurde das „Österreichische Solidaritätskomitee für Nicaragua" gegründet, dessen Präsidium Bundeskanzler Bruno Kreisky gemeinsam mit Vertretern der Zivilgesellschaft angehörte (Linzatti 2008, 99). Parallel zur wachsenden Solidaritätsbewegung in Österreich entwickelten sich auch die außenpolitischen Beziehungen zu Nicaragua, die zu diesem Zeitpunkt noch stark in den spezifischen politischen und ideologischen Kontext des Kalten Krieges eingebettet waren und eine deutliche Positionierung Österreichs widerspiegelten. Als im Jahr 1982 der von der Reagan-Regierung unterstützte bewaffnete Widerstand der Contras begann, gewann die Solidaritätsbewegung mit Nicaragua in Österreich weiter an Bedeutung. Im Außenpolitischen Bericht von 1983 steht dazu wörtlich:

> Seit dem Sieg der volksweit unterstützten Sandinistischen Revolution über die Familiendiktatur der Somozas im Jahre 1979 hat Österreich Nikaragua politische, wirtschaftliche und Entwicklungshilfe gewährt. [...] Wie andere westeuropäische Länder, die ebenfalls wirtschaftliche und soziale Hilfe leisten, erwartet man österreichischerseits, dass solidarisches Handeln letztlich einen Beitrag zu einem angemessenen und stetigen Fortschritt auf menschenrechtlichem, sozioökonomischem Gebiet, und zu politischem Pluralismus leistet. (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1984, 47)

Später entwickelte sich die Beziehung zu Nicaragua weg von diesen politischen Konnotationen, und beschränkte sich im Wesentlichen auf die EZA, welche stetig ausgeweitet wurde.

3.2 Das Primat der Entwicklungshilfe (1983 bis 1995): Fokus auf Nicaragua

Mitte der 1980er-Jahre endete diese globalistische Phase der österreichischen Außenpolitik. Laut Höll (1997, 777) vollzog sich mit dem Ende der sozialdemokratische Alleinregierung ein Paradigmenwechsel innerhalb der Sozialdemokratie hin zu Realpolitik. Europa rückte zurück in den Fokus der Außenpolitik und Österreich wandte sich von der Region Lateinamerikas ab (Kramer 2006, 816–20). Dazu trug neben der veränderten innenpolitischen Konstellation (Minderheitsregierung der SPÖ mit Unterstützung der FPÖ) auch die Wirtschaftskrise in der Region bei, welche dadurch zunehmend an geopolitischer Bedeutung verlor. Anfang der 1990er-Jahre beanspruchten die österreichischen Vorbereitungen zum EU-Beitritt weitere außenpolitische Ressourcen und trugen so zu einer Vernachlässigung der Lateinamerika-Politik bei.

Während dieser Zeit beschränkte sich das Engagement Österreichs in Lateinamerika vor allem auf die EZA. Die Beziehungen zu Nicaragua blieben auf diesem Gebiet bestehen und wurden weiter ausgebaut. Ab 1992 wurde Nicaragua als einziges lateinamerikanisches Land zum Schwerpunktland der österreichischen EZA. Das seit 1986 bestehende Regionalbüro für bilaterale Zusammenarbeit erhielt 1993 den Status eines Regionalbüros für EZA. Im Jahr 1998 erließ Österreich Nicaragua seine gesamten bilateralen Staatsschulden im Umfang von 500 Mio. Schilling, was heute inflationsbereinigt knapp 55 Mio. Euro entspricht (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1999, 325).

Neben der staatlichen EZA und der Arbeit zahlreicher Nichtregierungsorganisationen entwickelten sich in dieser Zeit auch Städtepartnerschaften zwischen österreichischen und nicaraguanischen Städten. Dazu kam ein starkes zivilgesellschaftliches Engagement. Ab den 1980er-Jahren wurden wegen des Misstrauens gegenüber der Regierung in Nicaragua die österreichischen Entwicklungsgelder zur Gänze durch österreichische und internationale NGOs abgewickelt. Unter den wichtigsten NGOs zu dieser Zeit zählten der Österreichische Entwicklungsdienst (ÖED) und das Institut für Internationale Zusammenarbeit (IIZ) – beide seit 2001 HORIZONT 3000 – sowie das Österreichische Nord-Süd-Institut (Linzatti 2008, 100).

Bis zum Jahr 2006 blieb Nicaragua auf der Liste der Schwerpunktländer der österreichischen EZA. Dem folgte ein *phasing-out* aller bilateralen Programme und der regionalen Programme in Zentralamerika. Seit Jahresende 2013 besteht kein offizieller EZA-Schwerpunkt auf Lateinamerika mehr, private Initiativen von NGOs werden aber weiterhin mit öffentlichen Geldern unterstützt (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres 2015, 263).

3.3 Eingliederung in die EU-Außenpolitik (1995-): Die Politik der Gipfel und der strategische Handels- und Partnerschaftsabkommen

Mit dem österreichischen Beitritt zur Europäischen Union begann eine neue Phase der Außenpolitik gegenüber Lateinamerika. Die Eingliederung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eröffnete für das kleine Land neue Möglichkeiten, vor allem durch die von der EU verfolgten Partnerschaften mit einzelnen Ländern und regionalen Gruppen in Lateinamerika. Auch im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik profitierte Österreich von durch die EU verhandelten bilateralen und interregionalen Handelsabkommen. Die ersten Assoziierungsabkommen mit lateinamerikanischen Staaten wurden bereits Anfang der 2000er-Jahre mit Mexiko (2000) und Chile (2002) unterzeichnet, weitere strategische Partnerschaften und Abkommen folgten.

Mit dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages wurde ein neuer Schritt in Richtung stärkere Kooperation innerhalb der EU in außenpolitischen Belangen erreicht. Damit wurden die Ständigen Vertretungen der Europäischen Kommission zu Delegationen der EU verwandelt und das Amt des Hohen Vertreters/der Hohen Vertreterin aufgewertet. Darüber hinaus wurde am 1. Januar 2011 der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) offiziell ins Leben gerufen. Dieser ist verantwortlich für den politischen Dialog und hat als eine seiner Hauptaufgaben „die Kohärenz der verschiedenen Dimensionen des Außenhandels der Europäischen Union – etwa in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik, Handel, Agrar- und Fischereipolitik, Umweltschutz, Entwicklungszusammenarbeit sowie eine einheitliche Linie der Europäischen Union gegenüber Dritten sicherzustellen“ (Tannous 2012, 286).

Mit diesen Veränderungen verstärkte sich die Position der gemeinschaftlichen europäischen Institutionen in der Verhandlung von strategischen Partnerschaften mit Nicht-EU-Ländern. Darüber hinaus hat der Vertrag von Lissabon auch das System der Handelssteuerung verändert, indem die Rolle des Europäischen Parlaments in Handelsfragen gestärkt und der EU die Befugnis übertragen wurde, in weiteren Handelsbereichen autonome Rechtsakte zu erlassen, und die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (Qualified Majority Voting, QMV) im Rat für alle Aspekte der Handelspolitik zum Standardverfahren wurde (Dominguez 2015, 32). Der Spielraum für die nationale Einflussnahme auf Handelsverträgen wurde damit weiter reduziert. Ein wichtiger Mechanismus für die Bewahrung nationaler Interessen bleibt aber vor allem die Notwendigkeit, dass im Rat mittels QMV beschlossene Verträge noch durch die Mitgliedsstaaten und deren nationale Parlamente ratifiziert werden müssen.

In der Folge werden die zwei wichtigsten Formen der interregionalen Kooperation zwischen der EU und Lateinamerika besprochen und deren Bedeutung für die österreichische Außenpolitik beleuchtet. Diese zwei Formen sind: die *Politik der Gipfel* und S*trategische Handels- und Partnerschaftsabkommen.*

Tab. 1 Bilaterale Gipfeltreffen EU-Lateinamerika

Zahl	Ort	Jahr
I	Rio de Janeiro	1999
II	Madrid	2002
III	Guadalajara	2004
IV	Wien	2006
V	Lima	2008
VI	Madrid	2010
VII	Santiago de Chile	2013
VIII	Brüssel	2015
IX	Brüssel	2018

3.3.1 Die Politik der Gipfel

Besonders wichtig in diese Phase der österreichischen Eingliederung in die EU-Außenpolitik gegenüber Lateinamerika ist die Einführung eines neuen Forums für Dialog und Zusammenarbeit zwischen den zwei Regionen in Form regelmäßiger interregionaler Treffen. Am 28. und 29. Juni 1999 fand der erste solche Gipfel der Staaten der EU, Lateinamerikas und der Karibik statt. Dies war der Start des sogenannten EU-LAK-Prozesses mit biennalen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die eine strategische Partnerschaft beider Regionen vertiefen sollen. Bis heute fanden bereits neun Gipfel statt (Tab. 1).[3] Von der ursprünglichen Idee, die Gipfel alle zwei Jahre abwechselnd in einer lateinamerikanischen und einer europäischen Stadt abzuhalten, wurde in den letzten Jahren abgewichen, sowohl aufgrund politischer Spannungen innerhalb und zwischen den beiden Regionen als auch wegen der Coronavirus-Pandemie, die ein Treffen im Jahr 2020 verunmöglichte. Vor allem in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends waren die Gipfel für die bilateralen Beziehungen zwischen EU und Lateinamerika von großer Bedeutung.

Österreich hat diese Initiative stets tatkräftig unterstützt und in seiner Rolle als Gastgeber auch geschickt für die eigene außenpolitische Profilierung benutzt. Im Jahr 2006 fand während der österreichischen EU-Präsidentschaft der EU-Lateinamerika Gipfel in Wien und unter der Teilnahme von nicht weniger als 61 Staats- bzw. Regierungschefs (25 aus EU-Staaten, 34 aus Lateinamerika/Karibik und die Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien) statt. Auf Initiative der Bundesregierung wurde zeitgleich auch ein „EU-LAC Business Summit“ mit über 500 Teilnehmer*innen einberufen (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten 2007, 61–62).

[3] Die letzten drei Gipfel werden als EU-CELAC-Gipfel bezeichnet, als Referenz zum 2011 neu gegründeten regionalen Verband lateinamerikanischer und karibischer Länder, zu dem 33 Länder angehören.

Parallel zum Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von EU und LAK-Staaten im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs fand 2006 der sogenannte Alternativengipfel statt. Dieser wurde von sozialen Bewegungen, kirchlichen Gruppen, NGOs, Gewerkschaften und anderen Akteuren aus Lateinamerika, der Karibik und Europa veranstaltet. Inhaltlich war der Gipfel von den Themen Globalisierungs- und Transatlantizismuskritik, Umweltschutz, Agrarpolitik und Indigenenrechte geprägt (Alternativas 2006). Man könnte ihn als Versuch sehen, angesichts der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen EU und LAK auf höchster politischer Ebene die beiden Kontinente auch auf aktivistischer Ebene zusammenzuführen.

Gleichzeitig hatte der Alternativengipfel auch eine explizit politische Konnotation. Der EU-Lateinamerika Gipfel in Wien fand zum Höherpunkt der linken Wende in Lateinamerika statt. In diesen Kontext bot der Alternativengipfel eine wichtige Bühne für die damals als Hoffnungsträger einer neuen sozialistischen Ära wahrgenommenen lateinamerikanischen Staatschefs Hugo Chavez und Evo Morales. Am 12. Mai 2006 versammelten sich Tausende Menschen in der Wiener Arena, um die umstrittenen Führungspersönlichkeiten zu hören – die bis dahin größte Solidaritätsbekundung mit der venezolanischen Revolution außerhalb Südamerikas.

Nichtsdestotrotz zeigte sich die österreichische Regierung gegenüber dem Alternativengipfel dialogfreudig – die staatliche Agentur für Entwicklungshilfe ADA war auf dem Gipfel vertreten und einige Aktivist*innen wurden zu ihrer eigenen Überraschung von der damaligen Außenministerin Plassnik (ÖVP) empfangen (Hörtner 2006). Das Hauptaugenmerk der Regierung aus ÖVP und FPÖ unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) lag auf der Verstärkung der Handelsbeziehungen zwischen den beiden Regionen. Die Verhandlungen um ein EU-Mercosur-Handelsabkommen waren im Jahr 2004 gescheitert, und der Gipfel in Wien, dessen Zeitpunkt strategisch kurz nach dem Welthandelsorganisation (WTO)-Gipfel von Hong Kong gesetzt wurde, hatte das Ziel, die Verhandlungen wieder aufzunehmen und eine weitere Liberalisierung des internationalen Handels zu unterstützen. Eine Absichtserklärung in diesem Sinne wurde auch in der als Ergebnis des Gipfels verabschiedeten „Wiener Erklärung" festgehalten (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 2006b, a).

Begleitend zu dieser Politik der Gipfel wurde auch ein Institutionalisierungsprozess des Dialogs in Gang gesetzt. 2011 wurde die EU-LAK-Stiftung gegründet, um die institutionelle Zusammenarbeit zwischen LAK und EU weiter zu fördern. 2019 wurde die Stiftung in eine internationale Organisation mit Sitz in Hamburg umgewandelt, der österreichische Ratifikationsprozess wurde im Juni 2020 abgeschlossen. Das Engagement Österreichs in diesem Prozess hatte die Wahl der ehemaligen Außenministerin und EU-Kommissarin Benito Ferrero-Waldner (ÖVP) zur ersten Präsidentin der Stiftung in der Zeit zwischen 2011–2015 zum Ergebnis.

In Summe zeigt der EU-LAK Gipfel 2006, wie der EU-Beitritt Österreichs – trotz des formellen Autonomieverlust durch die Vergemeinschaftung der EU-Außenpolitik – neue Möglichkeiten für die österreichische Außenpolitik eröffnete und zu einer aktiveren

Außenpolitik gegenüber Lateinamerika durch die österreichische Rolle im Rahmen der interregionalen EU-LAK-Beziehungen beitrug.

3.3.2 Strategische Partnerschaften und Handelsabkommen

Als Teil ihrer Positionierung in einer zunehmend multipolaren Welt strebt die EU auf politischem und ökonomischem Gebiet stabile Beziehungen zu individuellen Staaten, Staatengruppen und internationalen Organisationen an. Um dieses Ziel zu erreichen, verfügt die EU über eine Vielzahl von Instrumenten. Neben dem bereits diskutierten Gipfelmechanismus identifiziert Dominguez (2015, 2–3) drei weitere institutionelle Kooperationsformen, die in den Beziehungen zwischen EU und lateinamerikanischen Staaten oder Staatengruppen zur Anwendung kommen. Jeder dieser Kooperationsformen entspricht einen unterschiedlichen Grad der interregionalen Interaktion bzw. Interdependenz.

Zu diesen Kooperationsformen gehören zunächst die *Assoziierungsvereinbarungen.* Diese beinhalten institutionelle Verpflichtungen zum offenen Handel, zum politischen Dialog und zur Zusammenarbeit sowie zur Einrichtung regelmäßiger Foren für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen Parlamenten und der Zivilgesellschaft. Als zweite Kooperationsform sind die klassischen *bilateralen Freihandelsabkommen* zu nennen. Freihandelsabkommen sind aufgrund des hohen Grades der Formalisierung und Verbindlichkeit ein wichtiges Instrument. Allerdings sind sie auf den Bereich des Handels beschränkt und werden daher in der Regel entweder als erster Schritt in Richtung eines Assoziierungsabkommens oder als zweitbeste Option angenommen, wenn politische Divergenzen breitere Formen der Zusammenarbeit verhindern. Als dritte Kooperationsform sind *strategische Partnerschaften* zu erwähnen. Diese sind ein sehr flexibles Instrument, welches an jeden Partner angepasst werden kann. Bei manchen Partnern beschränken sich strategische Partnerschaften auf einen regelmäßigen Meinungsaustausch über einzelne außenpolitische Felder, während sie bei anderen ein breites Spektrum an Themen umfassen und bindende Elemente beinhalten.

Die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika haben sich nach dem Modell des „hybriden Interregionalismus“ (Dominguez 2015, 4) entwickelt, wobei wir sowohl regionale Kooperationsformen (zwischen der Europäischen Union und subregionalen Blöcken innerhalb Lateinamerikas) finden, als auch bilaterale Abkommen zwischen der EU und einzelnen Ländern. Diese Hybridität ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die regionale Integration innerhalb Lateinamerikas im Gegensatz zur Europäischen Union diffus und nichtlinear verläuft, sodass mehrere regionale Länderblöcke existieren (z. B. UNASUR – Union Südamerikanischer Nationen, MERCOSUR, CELAC – Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten, SICA – Zentralamerikanisches Integrationssystem, CAN – Andengemeinschaft). Die Fähigkeit dieser Blöcke, die Interessen ihrer Mitgliedstaaten zu bündeln und auf internationaler Ebene mit einer Stimme zu sprechen, ist oft begrenzt.

In folgenden Fällen konnten die Europäische Union und einzelne Länder oder Subregionen Lateinamerikas die Agenda der Zusammenarbeit durch Assoziierungsab-

kommen, strategische Partnerschaften oder Handelsabkommen weitertreiben: Die EU hat *Assoziierungsabkommen* mit Mexiko im Jahr 2000, mit Chile im Jahr 2002 und mit den zentralamerikanischen Ländern des SICA-Blocks (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Dominikanische Republik, Costa Rica) 2012 unterzeichnet. Im Jahr 2018 haben die Europäische Union und Mexiko eine grundsätzliche politische Einigung über die wichtigsten Handelsteile eines neuen Assoziierungsabkommens erzielt, welches das vorherige Abkommen aus dem Jahr 2000 ersetzen soll. Darüber hinaus hat die EU im Jahr 2007 eine *Strategische Partnerschaft* mit Brasilien initiiert. Diese institutionalisiert regelmäßige Treffen auf höchster Ebene und etablierte bilaterale Dialoge in verschiedenen Kooperationsbereichen. Im Oktober 2008 unterzeichneten die Karibischen Länder (Antigua und Barbuda, die Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaika, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, St. Kitts und Nevis, Suriname, Trinidad und Tobago sowie die Dominikanische Republik) das CARIFORUM (Karibisches Forum)- EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU. Weiters hat die EU ein *Freihandelsabkommen* mit Kolumbien und Peru unterzeichnet, das seit 2013 vorläufig angewendet wird, bis es von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Ecuador trat diesem Abkommen im Jahr 2014 bei.

Darüber hinaus konnte die EU 2019 nach fast 20-jährigen Verhandlungen ein Freihandelsabkommen mit den vier Gründungsmitgliedern des Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) im Rahmen eines biregionalen Assoziierungsabkommens abschließen. Die derzeitigen Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Mercosur basieren auf einem früheren interregionalen Kooperationsabkommen, das 1995 unterzeichnet wurde und 1999 in Kraft trat. Die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen begannen im Jahr 2000 und durchliefen im Laufe der Jahre verschiedene Phasen. Nach großem Enthusiasmus in der Anfangsphase führten zunehmende Interessenskonflikte in der Handelsagenda zu einem Stillstand der Verhandlungen im Jahr 2004. Nach mehreren Versuchen, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, nahm der Prozess 2016 wieder Fahrt auf. Am 28. Juni 2019 erzielten die Europäische Union und der Mercosur schließlich eine politische Einigung über ein umfassendes Handelsabkommen, das ein breites Spektrum von Bereichen abdeckt. Um in Kraft zu treten, müssen die bereits akkordierten Inhalte in Gesetzesform umgesetzt werden und dieser Gesetzestext muss von allen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament ratifiziert werden.

Wie wir im nächsten Abschnitt sehen werden, gestaltete sich dieser Teil des Prozesses erneut schwierig, und Österreich übernahm eine unerwartet wichtige Rolle. Historisch gesehen haben die strategischen Partnerschaften und Abkommen es der EU ermöglicht, ihre kommerziellen Interessen in Lateinamerika zu fördern und gleichzeitig umfassendere politische Ziele zu verfolgen, darunter die Unterstützung demokratischer Transformationen. Obwohl nicht alle Kooperationsformen gleichermaßen erfolgreich waren, ist die Tatsache, dass die EU all diese unterschiedlichen Mechanismen und institutionelle Innovationen in ihren Beziehungen zu Lateinamerika einsetzt, ein Sinnbild für den Pragmatismus und die Fähigkeit der EU-Außenpolitik, sowohl auf sich ändernde äußere Umstände als auch auf interne Divergenzen der EU zu reagieren (Dominguez 2015, 3).

Österreich hat sich im Rahmen diese interregionalen Beziehungen als kleines exportorientiertes Land bei der Verabschiedung von Handelsabkommen und strategischen Partnerschaften stets unterstützend verhalten, allerdings ohne eine führende Rolle innerhalb der EU zu übernehmen. Dies sollte sich im Fall des EU-Mercosur-Abkommens aber grundsätzlich ändern, bei dem Österreich zum ersten EU-Land wurde, das ein Veto einlegte. Im kommenden Abschnitt wird daher speziell auf die Entstehungsgeschichte dieser österreichischen Position eingegangen.

4 Ein Sonderfall: Die Rolle Österreichs im EU-Mercosur Abkommen

Am 28. Juni 2019, als sich die EU und die südamerikanischen Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay nach jahrzehntelangen Verhandlungen eine politische Einigung über den EU-Mercosur Freihandlungsabkommen erzielten, sagte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker dazu: „Ich habe meine Worte wohl abgewägt, wenn ich sage, dass dies ein historischer Augenblick ist. In einer Zeit internationaler Handelsspannungen tun wir heute mit unseren Partnern aus dem Mercosur deutlich kund, dass wir für einen auf Regeln beruhenden Handel stehen" (Europäische Kommission 2019).

Innenpolitisch kam die Meldung über diese Einigung an einen noch weitaus historischen Augenblick in der Geschichte der Zweiten Republik. Österreich war zu diesem Zeitpunkt mitten in ihrer größten innenpolitischen Krise und wurde von einer technokratischen Übergangsregierung unter der Leitung der parteiunabhängigen ehemaligen Verfassungsrichterin Brigitte Bierlein regiert. Ihre Vereidigung erfolgte nur einige Wochen zuvor, nachdem am 18. Mai 2019 als Folge der sogenannte Ibiza-Affäre die Koalition aus ÖVP und FPÖ platzte und Bundeskanzler Sebastian Kurz (ÖVP) am 27. Mai in einer überraschenden politischen Wende ein Misstrauensvotum im Parlament verlor. In einer absoluten Ausnahmekonstellation für das österreichische politische System, das in der Regel von einer „weitgehende[n] faktische[n] Identität zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit" (Pelinka 2003, 521) gekennzeichnet ist, arbeitete der österreichische Nationalrat zu dieser Zeit ohne feste Mehrheiten. Unterschiedliche Vorhaben wurden im sogenannten „freien Spiel der Kräfte" mit wechselnden Mehrheiten beschlossen.

In diesen Zusammenhang, und unter dem Gewicht der bevorstehenden Nationalratswahlen am 29. September 2019, wurden in einer der letzten Sitzungen der Legislaturperiode am 18. September 2019 bei einer Abstimmung im EU-Unterausschuss des österreichischen Parlaments zwei Anträge beschlossen, welche sowohl die interimistische als auch die zukünftige Bundesregierung dazu verpflichteten, auf europäischer Ebene alle Maßnahmen zu ergreifen, um einen Abschluss des EU-Mercosur-Abkommens zu verhindern. In den Anträgen heißt es dazu wörtlich:

> Die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung werden aufgefordert, auf Europäischer Ebene alle Maßnahmen zu ergreifen, um einen Abschluss des Mercosur-Abkommens zu verhindern. (Österreichischer Nationalrat 2018a)
>
> Die Bundesregierung, insbesondere die zuständige Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, wird aufgefordert sicher zu stellen, dass Österreich in den EU-Gremien gegen den Abschluss des Handelsabkommens mit den Mercosur-Staaten auftritt. Dies ist bei allen Abstimmungen dementsprechend mit einer Ablehnung des Abkommens zum Ausdruck zu bringen. Der/die allfällige österreichische Vertreter/in im zuständigen EU-Gremium ist entsprechend anzuweisen. (Österreichischer Nationalrat 2018b)

Ein Antrag wurde von der SPÖ und der Fraktion JETZT (später Liste Pilz) eingebracht, der andere von der FPÖ. Die Argumente gegen das Abkommen waren einerseits protektionistischer Natur – Schutz der eigenen Landwirtschaft gegen billige Importe aus Übersee, vor allem Rindfleisch – andererseits wiesen sie auf die Problematik des Umwelt- und Klimaschutzes hin. Beide Anträge wurden mit den Stimmen aller Parlamentsparteien mit Ausnahme der NEOS beschlossen, aber die Zustimmung der ÖVP erfolgte in letzter Minute und stellte einen abrupten Positionswechsel dar, der von vielen als Wahlkampfopportunismus gesehen wurde. Ein Kommentator schrieb:

> Die Zustimmung der ÖVP war in diesem Zusammenhang aber mehr als überraschend, hatte diese doch während der gesamten Ausschusssitzung noch gegen den SPÖ-Antrag argumentiert. Offensichtlich erfolgte dieser „Schwenk" unter Berücksichtigung des zukünftigen Wahlverhaltens der österreichischen Öffentlichkeit bei den bevorstehenden Nationalratswahlen am 29. September dieses Jahres. (Hummer 2019)

So kam es zu einer für Österreich äußerst seltene Bindung der Bundesregierung bzw. einzelner Minister an eine initiative Stellungnahme des Nationalrates gem. Art. 23e Abs. 3 B-VG. Dadurch hat sich Österreich, ein Land, das bis dahin weder zu den stärksten Befürwortern noch unter den stärksten Kritikern des Abkommens gezählt hatte, als erster EU-Mitgliedstaat dazu entschlossen, gegen das Abkommen EU-Mercosur zu stimmen und es nicht zu ratifizieren. Nachdem die Ratifizierung durch alle EU-Mitgliedstaaten erfolgen muss, stellte die österreichische Ablehnung ein tatsächliches Veto dar.

Zwar hätte die nächste Bundesregierung mithilfe der Regierungsmehrheit im Parlament einen gegenteiligen Beschluss fassen können, aber zu diesem Zeitpunkt hatte die Wahlsiegerin ÖVP schon die Rhetorik des Landwirtschaftsschutzes voll übernommen und die Interessen der österreichischen Bauern vor jene der Exportwirtschaft gestellt. Dazu kommt durch den neuen Koalitionspartner eine noch stärkere Bedeutung der Umweltfrage. Durch die Bildung der Koalition mit den Grünen wurde die österreichische Position insofern weiter gefestigt, als dass diese die Ablehnung des EU-Mercosur Handelsabkommens in den Koalitionsvertrag hineinreklamierten. Als sich Anfang 2021 die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft und die EU-Kommission um eine Kompromisslösung bemühten, schrieb der grüne Vizekanzler Werner Kogler in einem zweiseitigen Schreiben an den portugiesischen Premier António Costa, dass seine

Regierung das Abkommen weiter ablehne (Kogler 2021). Laut Kogler würden an dieser Ablehnung auch ein mögliches Protokoll oder eine Gemeinsame Erklärung mit den Mercosur-Staaten nichts ändern (Finke 2021).

Neben den bereits erwähnten innenpolitischen Faktoren spielte bei dieser außergewöhnlichen außenpolitischen Wende auch die internationale Konjunktur eine Rolle. So wurden genau in der Zeit, in der das Abkommen im österreichischen Parlament behandelt wurde, die schlimmsten Waldbrände jemals im brasilianischen Amazonas verzeichnet, unter anderem aufgrund der umweltfeindliche Politik des rechtspopulistischen brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro, der die Zerstörung des Urwaldes im Namen wirtschaftlichen Interessen bewusst in Kauft nimmt und sogar befürwortet (Süddeutsche Zeitung 2019; Luther 2020). Während seiner Amtszeit stieg die Umweltzerstörung in Brasilien dramatisch an. Verteidiger*innen des Abkommens argumentieren zwar, dass dieses bereits sehr weitreichende Umweltschutz-Klauseln beinhaltet, den Kritiker*innen gehen diese aber noch nicht weit genug (Becker 2020; Greenpeace o. D.; Arbeiterkammer Österreich o. D.). Verkompliziert wird die Situation durch Veränderungen in der politischen Konstellation Lateinamerikas, denn seit der politischen Einigung mit der EU hat ein Regierungswechsel in Argentinien stattgefunden, was zu Spannungen und Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Mercosur-Blocks geführt hat (Lina 2019). Ob die beiden großen südamerikanischen Ländern Brasilien und Argentinien im Fall von Verhandlungen um neue Auflagen bzw. über eine Zusatzerklärung wieder eine gemeinsame Linie finden können, ist aus heutiger Sicht mehr als unklar.

5 Wendepunkte verstehen

Was sind die wichtigste Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen, die die österreichische Beziehung zu Lateinamerika prägen? Am Anfang dieses Beitrages wurde zwischen den diplomatischen Beziehungen und den politischen Beziehungen unterschieden. Aus den oberen Ausführungen lässt sich feststellen, dass die diplomatischen Beziehungen vor allem durch langfristige Interessen geprägt sind. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang sind wirtschaftliche Interessen, aber auch das Interesse Österreichs, ein bedeutender Standort für internationale Organisationen zu sein und als wichtiger Mediator auf der internationalen Bühne aufzutreten.

Für die politischen Beziehungen hingegen spielen konjunkturelle Faktoren eine besondere Rolle. So lassen sich aus dem zuvor diskutierten Fallbeispiel zum Mercosur einige Thesen über die Bedeutung verschiedener konjunkturelle Einflussfaktoren auf die österreichische Außenpolitik formulieren. Zum einen ist aus dieser Fallstudie eindeutig die Rolle *innenpolitischer Dynamiken* festzustellen, vor allem die politischen Interessen und ideologischen Überzeugungen der jeweiligen Regierungsparteien. Wie schon bei der Ära Kreisky spielt parteipolitische Ideologie in diesem Beispiel auch eine wichtige Rolle bei der Schaffung bestimmter Akzentuierungen, etwa was die Betonung des Umweltschutzes und die Rolle des Schutzes der eigenen Landwirtschaft betrifft. Im Speziellen

gingen beim EU-Mercosur Freihandelsabkommen ideologische Faktoren, machtstrategische Interessen und politischer Opportunismus Hand in Hand.

Neben der innenpolitischen Dynamik sind hier auch die *Opportunitätsstrukturen* zu erwähnen, die eine einflussreiche außenpolitische Positionierung Österreichs ermöglichen und die Rahmenbedingungen für eine bestimmte politische Akzentuierung setzen. In diesem Fall war die wichtigste Opportunitätsstruktur die außergewöhnliche innenpolitische Konstellation des „freien Spiels der Kräfte" während der interimistischen Regierung Bierlein. Letztlich spielt auch die *globale politische Konjunktur* eine Rolle, sowohl was die zunehmende Bedeutung des Umweltthemas generell, als auch das besondere Konfliktpotenzial dieses Thema in Bezug auf dem Mercosur anbelangt.

Unabhängig von konjunkturellen Faktoren spielen sowohl für die politischen als auch für die diplomatischen Beziehungen auch *institutionelle Rahmenbedingungen* eine gewichtige Rolle. Hier muss der institutionelle Kontext der Europäischen Union seit Österreichs Beitritt 1995 insbesondere erwähnt werden. Die Ausführungen in diesem Beitrag haben gezeigt, dass die Mitgliedschaft in die Europäische Union trotz Autonomieverlust viele Möglichkeiten für Österreich eröffnet und verschiedene Haltungen zulässt. So ist es für Österreich möglich, sowohl eine „Mitläufer" Haltung einzunehmen – wie in den allermeisten Verhandlungen um internationale Handlungsabkommen – und ohne viel Input dennoch vom politischen und ökonomischen Gewicht der Europäischen Union als internationaler Handelspartner zu profitieren. Es ist aber für Österreich auch möglich, den institutionellen Kontext der EU zu benutzen, um sich auf dem internationalen Parkett zu profilieren und besondere nationale Interessen zu verfolgen. Diese Profilierung kann entweder in einer gestalterischen Art und Weise verfolgt werden, wie etwa bei der Politik der Gipfel, oder eine bremsende Form annehmen, wie beim EU-Mercosur Abkommen.

6 Resümee

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Lateinamerika zwar keine Schwerpunktregion der österreichischen Außenpolitik ist, aber die Beziehungen zwischen Österreich und Lateinamerika in der Zweiten Republik generell von Dialog und Kooperation geprägt waren. Zu bestimmten Zeitpunkten haben spezifische Konstellationen von Machtakteuren und deren ideologische Bindungen, institutionelle Gelegenheitsstrukturen und konjunkturelle politische Faktoren dazu geführt, dass die österreichisch-lateinamerikanischen Beziehungen besondere Akzente und Intensitäten erhalten. Der Beitrag hat sowohl die langfristig aufrechterhaltenden Muster der österreichisch-lateinamerikanischen Beziehungen als auch drei Konjunktur-spezifische Phasen identifiziert, beschrieben und erklärt. Aus diesem Gesamtüberblick der österreichischen Außenpolitik gegenüber Lateinamerika lässt sich ein Leitthema ableiten, nämlich die Verschiebung von bilateralen zu interregionalen Beziehungen im Kontext der Eingliederung Österreichs in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union. Die Analyse hat gezeigt,

dass die Mitgliedschaft in der Europäischen Union die Rolle Österreichs in Lateinamerika keineswegs verringert hat. Vielmehr konnte es die EU-Mitgliedschaft nutzen, um seinen außenpolitischen Einfluss in bestimmten Bereichen zu stärken. Dazu lieferte die in diesem Kapitel analysierte Fallstudie des EU-Mercosur Freihandelsabkommens aufschlussreiche Erkenntnisse.

Weiterführende Quellen

Kramer, Helmut. 2006. „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005)." In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, hrsg. von hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller undEmmerich Tálos, 808–37. Wien: Manz.

Gibt Aufschluss über die österreichische Außenpolitik in der zweiten Republik im Allgemeinen und dient somit der Kontextualisierung der österreichischen-Lateinamerika Beziehungen.

Berger, Sigrun, and Herbert Berger. 2002. *Zerstörte Hoffnung, gerettetes Leben: Chilenische Flüchtlinge und Österreich.* Wien: Mandelbaum Verlag.

Berührendes Zeitgeschichtliches Dokument über die Flüchtlinge, die aus Chile mit Unterstützung der Zivilgesellschaft und der Kreisky Regierung nach Österreich flohen.

Dominguez, Roberto. 2015. *EU Foreign Policy Towards Latin America. The European Union in International Affairs*. London: Palgrave Macmillan.

Ausführliche Beschreibung und Analyse der europäischen Außenpolitik gegenüber Lateinamerika.

Literatur

Alternativas. 2006. Programm. https://web.archive.org/web/20210126202701/http://www.alternativas.at/programm/kern_v3_nackt-neu.pdf.

Arbeiterkammer Österreich. n. d. Mercosur: Warum die AK das Handelsabkommen ablehnt. https://www.arbeiterkammer.at/mercosur.

Becker, Markus. 2020. Gutachten: Freihandel gefährdet den Klimaschutz. *SPIEGEL*, 10. Januar. https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/mercosur-eu-abkommen-freihandel-gefaehrdet-laut-gutachten-den-klimaschutz-a-00000000-0002-0001-0000-000168892033.

Berger, Sigrun, und Herbert Berger. 2002. *Zerstörte Hoffnung, gerettetes Leben: Chilenische Flüchtlinge und Österreich*. Wien: Mandelbaum Verlag.

Berger, Herbert. 2019. Als Flüchtlinge mit Hilfe von Österreichs Regierungsmitgliedern Schutz finden konnten. *Wiener Zeitung*, 23. März. https://www.wienerzeitung.at/themen/100-jahre-republik/100-jahre-republik-tagebuch/2002150-Als-Fluechtlinge-mit-Hilfe-von-Oesterreichs-Regierungsmitgliedern-Schutz-finden-konnten.html.

Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten. 1980. *Außenpolitischer Bericht 1979*. https://diglib.uibk.ac.at/urn:nbn:at:at-ubi:2-4099.

Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten. 1984. *Außenpolitischer Bericht 1983*. https://diglib.uibk.ac.at/urn:nbn:at:at-ubi:2-4099.

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. 1999. Außenpolitischer Bericht 1998. https://diglib.uibk.ac.at/urn:nbn:at:at-ubi:2-4099.

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. 2006a. *Außenpolitischer Bericht 2005*. https://diglib.uibk.ac.at/urn:nbn:at:at-ubi:2-4099.

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. 2006b. Erklärung - IV. Gipfel Treffen EU-Lateinamerika/Karibik. *Pressemitteilung*, 12. Mai 2006. https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aktuelles/2006/erklaerung-iv-gipfel-treffen-eu-lateinamerikakaribik/.

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. 2007. *Außenpolitischer Bericht 2006*. https://diglib.uibk.ac.at/urn:nbn:at:at-ubi:2-4099.

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Österreichs Wirtschaftsbeziehungen mit Amerika: Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen mit Lateinamerika. https://www.bmdw.gv.at/Themen/International/OesterreichsWirtschaftsbeziehungen/Amerika.html.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. 2007. *Außenpolitischer Bericht 2006*. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Publikationen/AEPB/Aussenpolitischer_Bericht_2006.pdf.

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres. 2015. *Außenpolitischer Bericht 2014*. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Publikationen/AEPB/Aussen_und_Europapolitischer_Bericht_2014.pdf.

Cede, Franz, und Christian Prosl. 2015. *Anspruch und Wirklichkeit: Österreichs Außenpolitik seit 1945*, Innsbruck: StudienVerlag.

Dominguez, Roberto. 2015. *EU Foreign Policy towards Latin America. The European Union in International Affairs*. London: Palgrave Macmillan.

Europäische Kommission. 2019. EU und Mercosur-Staaten einigen sich auf umfassendes Freihandelsabkommen. *Pressemitteilung*, 1. Juli 2019. https://ec.europa.eu/germany/news/20190701-eu-und-mercosur-staaten-umfassendes-freihandelsabkommen_de.

Finke, Björn. 2021. Wien kompromisslos bei Handels-Deal. *Süddeutsche Zeitung*, 8. März. https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mercosur-eu-handelsvertrag-kogler-oesterreich-1.5228676.

Greenpeace. n. d. Schütze den Amazonas!. https://act.greenpeace.de/eumercosur.

Höll, Otmar. 1997. Entwicklungspolitik. In *Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die zweite Republik*, hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos, 3. Aufl., 772–788. Wien: Manz.

Hörtner, Werner. 2006. Österreichische EU-Präsidentschaft: Dialog-Thema Menschenrechte. *Südwind Magazin*, 29. Mai. https://www.suedwind-magazin.at/oesterreichische-eu-praesidentschaft-dialog-thema-menschenrechte.

Hummer, Waldemar. 2019. Österreichs Veto gegen den Abschluss des Abkommens MERCOSUR-EU und seine Implikationen. *EU-Infothek*, 21. Oktober. https://www.eu-infothek.com/oesterreichs-veto-gegen-den-abschluss-des-abkommens-mercosur-eu-und-seine-implikationen/.

Kogler, Werner. 2021. Mercosur and Portugese EU-Presidency. https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/6813?link_id=1&can_id=9a491f08712ac643641cb9d22bbc1d21&source=email-austrian-government-rejects-signing-of-the-mercosur-agreement&email_referrer=email_1100754&email_subject=austrian-government-rejects-eu-mercosur-agreement.

Kramer, Helmut. 2006. Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005). In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller undEmmerich Tálos, 808–837. Wien: Manz.

Linzatti, Raphael Dietmar. 2008. Analyse der ländlichen Entwicklung als Schwerpunkt der Aktivitäten der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel Nicaraguas. Masterarbeit (Diplomarbeit), Departement für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, Technische Universität Wien. https://repositum.tuwien.at/retrieve/23756.

Lina, Stefan. 2019. Neue Regierung Fernández: Argentinien vor großen Reformaufgaben. *Deutschlandfunk*, 28. Dezember. https://www.deutschlandfunk.de/neue-regierung-fernandez-argentinien-vor-grossen.799.de.html?dram:article_id=466701.

Luther, Carsten. 2020. Regenwald am Amazonas brennt wie schon lange nicht mehr. *Die Zeit*, 2. Juli. https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-07/brasilien-amazonas-braende-ausbreitung-klima-krise?utm_referrer=https://www.google.com/.

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung. 2015. Länderinformation Nicaragua. https://www.oefse.at/service/laender/nicaragua/oeza.htm.

Österreichischer Nationalrat. 2018a. V-12 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP: ANTRAG AUF STELLUNGNAHME gemäß Art. 23e Abs. 3 B-VG der Abgeordneten Steger, Linder und weiterer Abgeordneter betreffend WK 8483/2019 INIT EU-Mercosur: Consolidated texts of the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement (071896/EU XXVI.GP). 18. September. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/V/V_00012/fnameorig_769374.html.

Österreichischer Nationalrat. 2018b. V-12 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP: ANTRAG AUF STELLUNGNAHME gemäß Art. 23e Abs. 3 B-VG der Abgeordneten Leichtfried, Rossmann, Kolleginnen und Kollegen betreffend WK 8483/2019 INIT EU-Mercosur: Consolidated texts of the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement (071896/EU XXVI.GP). 18. September. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/V/V_00012/fnameorig_769374.html.

Pelinka, Anton. 2003. Das politische System Österreichs. In *Die politischen Systeme Westeuropas*, hrsg. von Wolfgang Ismayr, 521–552. Opladen: Leske + Budrich.

Rendl, Andreas. 2021. Interviewt durch J. Mourão Permoser. Wien. 2. Juni 2021.

Stackl, Erhard. 2008. Gusenbauer in Argentinien bei Präsidentin Fernandez de Kirchner. *Der Standard*, 9. Mai. https://www.derstandard.at/story/3326678/gusenbauer-in-argentinien-bei-praesidentin-fernandez-de-kirchner.

Süddeutsche Zeitung. 2019. Bolsonaro gibt Umweltschützern Schuld an Feuerkatastrophe. *Süddeutsche Zeitung*, 22. August. https://www.sueddeutsche.de/politik/bolsonaro-amazonas-waldbraende-brasilien-1.4571985.

Tannous, Isabelle. 2012. Der Europäische Auswärtige Dienst und die Organisation europäischer Außen- und Entwicklungshilfe: von institutionellen Dissonanzen zur dienstübergreifenden Harmonie? *integration* 35 (4): 274–95. https://doi.org/10.5771/0720-5120-2012-4-274.

Wirtschaftskammer Österreich, Hrsg. 2021. *Außenwirtschaft: Wirtschaftsbericht Rumänien*. https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/rumaenien-wirtschaftsbericht.pdf.

Dr. Julia Mourão Permoser ist Senior Research Fellow am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck sowie assoziierte Forscherin an der Kommission für Migration und Integration der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW). In ihrer Forschung beschäftigt sie sich mit demokratiepolitisch relevanten Themen der österreichischen, europäischen und internationalen Politik, vor allem im Zusammenhang mit Migration, Menschenrechten, gesellschaftlicher Solidarität und Inklusion, und religiösem Pluralismus.


BY



Die Außenpolitik gegenüber den Staaten Asiens

Michael Reiterer

Zusammenfassung

Die österreichische Außenpolitik gegenüber Asien ist bilateral bestimmt, mit Fokus auf China; Veranstaltungen und Schwerpunkte ergeben sich aus Anlässen (Besuchen, Jubiläen). Mit dem Beitritt zur Europäischen Union (EU), die im Unterschied zu Österreich auf Grundsatzpapiere und Strategien setzt, orientiert sich Österreich an der EU. Anders die Wirtschaft, die sich der Bedeutung Asiens bewusst ist und ministeriell sowie durch die Wirtschaftskammer Österreich eine Asienstrategie verfolgt. Kultur, Tourismus, Nachhaltigkeit könnten in einem Gesamtkonzept eine wichtigere Rolle spielen. Eine klare strategische Ausrichtung würde Österreich als Gesprächspartner innerhalb der EU und gegenüber asiatischen Partnern aufwerten.

1 Einleitung

Der asiatisch-pazifische Raum gilt als Hauptnutzniesser der Post-Cold War Periode, mit wirtschaftlichem Aufschwung zunächst getragen von Japan („Flying Geese Pattern") wobei die Gänse im Laufe der Zeit zu asiatischen Tigern mutierten. Derzeit sprechen alle Anzeichen dafür, dass der asiatisch-pazifische Raum angesichts seiner wirtschaftlichen und technologischen Stärke auch in der Zeit nach COVID-19 Motor der weltwirtschaftlichen Erholung bleiben wird, mit China im Zentrum des Geschehens.

M. Reiterer (✉)
Centre for Security, Diplomacy & Strategy, Brussels School of Governance, Brüssel, Belgien
E-Mail: michael.reiterer@vub.be

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_31

Der Großmachtkonflikt China – US entfaltet sich in der Region, ein neues Machtgleichgewicht ist noch nicht gefunden, auch die Rolle der EU darin noch nicht definiert. Wachsende Unsicherheitsfaktoren sind Hongkong, Taiwan, Territorialkonflikte im Süd- und Ostchinesischen Meer, die kontinuierliche nukleare Aufrüstung von Nordkorea. Die künftige Orientierung von Indien im Spannungsfeld mit China (Grenzkonflikte), Pakistan und den USA wird die Ausgestaltung des Indo-Pazifischen Raumes mitbestimmen, der angesichts wachsender politischer und wirtschaftlicher Bedeutung immer mehr in das Zentrum der Aufmerksamkeit rückt.

Dieser Beitrag geht den Fragen nach, wie sich die Politik Österreichs gegenüber Asien im Laufe der Zweiten Republik entwickelte hat und welche Faktoren diese Politik in diesem Zeitraum geprägt haben. Er zeigt auf, dass sie österreichische Außenpolitik gegenüber Asien erst mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union systematischer gestaltet und ansatzweise über den wirtschaftlichen Rahmen hinausgeht. Dies wird an einem kurzen historischen Aufriss, sowie vor allem an Hand der Mediatisierung der österreichischen Außenpolitik durch die Europäische Union aufgezeigt, deren politische Initiativen mitgetragen, aber wenig mitgestaltet werden. Im Gegensatz dazu orientiert sich die Außenhandelspolitik an einer eigenständigen Exportstrategie.

2 Österreichische Außenpolitik im Wandel

In der Nachkriegszeit kommt es zu einer allmählichen Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft vor allem durch die verstaatliche Industrie, unterstützt von einigen (verstaatlichten) Banken. Instrumental war die Außenhandelsförderung durch den nach dem Beitritt zur EU abgeschafften Außenhandelsförderungsbeitrag.

Das Netz österreichischer Botschaften wurde erst in der Ära des Bundeskanzler Kreisky (SPÖ) verdichtet und allmählich auf Asien rund um Langzeitbotschaften wie in Tokio und Djakarta ausgedehnt. Kreiskys Interesse an der Blockfreien Bewegung, sowie allgemein sein Interesse an Entspannung am Nord-Süd-Konflikt gemeinsam mit Willy Brandt und Olof Palme waren Triebkräfte (SPÖ 2011 und Köchler, n. d.).

Mit Stand 2022 gibt es 12 Botschaften (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, BmeiA n. d. a) und 14 Außenwirtschaftscentren in Süd-, Südost- und Ostasien und Ozeanien zu denen vier Generalkonsulate in China und eine Vielzahl von Honorarkonsulaten kommen. Die Österreichische Fremdenverkehrswerbung (Österreich Werbung 2021) ist in vier asiatischen Hauptstädten vertreten; Südostasien wird von Dubai aus betreut. An drei Botschaften gibt es Kulturforen – für die selbst ernannte ‘Kulturgrossmacht’ Österreich eine eher bescheidene Anzahl. In *Bhutan,* dem einzigen Schwerpunktland der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in Asien (BMeiA n. d. c), ist die Austrian Development Agency seit 1994 noch durch ein Koordinationsbüro für Entwicklungszusammenarbeit in der Hauptstadt Thimphu vertreten.

2.1 Bi- und multilaterale Ansätze

In der bilateralen Diplomatie stechen Jubiläen heraus, wie 50, 100, 150 Jahr Feiern anlässlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort 2019), wobei beispielsweise im Fall von *Japan* auf k.u.k. Zeiten und Abschluss eines Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrags zwischen Japan und Österreich-Ungarn im Jahr 1869 zurückgegriffen wird (Stanzl 2012; Thailand: BMeiA 2003). Anlässlich des 50 Jahr Jubiläums der Beziehungen mit der *VR China* wurden 2021 COVID-19 bedingt nur diplomatische Noten ausgetauscht; eine Ordensverleihung an den chinesischen Botschafter durch die Stadt Wien zu den Zeiten von EU-Sanktionen gegenüber von China wegen Menschrechtsverletzungen an den Uighuren war kontroversiell (APA 2021a).

Die multilaterale Dimension soll beispielhaft an ASEM, dem multilateralen Dialograhmen zwischen Europa und Asien, sowie am Menschenrechtsrat der UN skizziert werden.

Bundesminister (BM) Schallenberg nahm im Dezember 2019 am ASEM Außenministertreffen in Madrid teil. Auf der Website des BmeiA ist kein Redetext verfügbar; laut Salzburger Nachrichten wurde darauf verwiesen „Europa und Asien müssen Partner bei der Bekämpfung von globalen Herausforderungen sein. Ein regelmäßiger, offener Austausch mit den Vertretern der asiatischen Länder ist dafür entscheidend" (APA 2019). Eine konkrete Implementierung dieser Ansage konnte nicht nachgewiesen werden.

Im Rahmen des VN-Menschenrechtsrats (MRR) ist die EU bei einigen der wichtigsten Initiativen zu asiatischen Ländersituationen federführend. So bringt die EU etwa zu Myanmar und Nordkorea, seit der Schaffung des MRR im Jahr 2006 jährliche Resolutionsinitiativen ein.

Ein zentraler Mechanismus des VN-MRR zur Thematisierung von Menschenrecht Situationen ist die „Universelle Staatenüberprüfung – Universal Periodic Review (UPR)", an denen sich Österreich drei Mal pro Jahr an den Überprüfungen asiatischer Staaten durch Erklärungen beteiligt und Empfehlungen abgibt. Das trifft auch auf China zu: bei der 2018 UPR brachte sich Österreich mit einer Reihe von Fragen und Empfehlungen zur Verbesserung der Situation ethnischer und religiöser Minderheiten, insbesondere in den Regionen Tibet und Xinjiang ein (Ständige Vertretung Österreich bei VN).

2.2 Mediatisierung der österreichischen Außenpolitik durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union

Die Beziehungen zu Asien sind zum einen bilateral, zum anderen seit dem *Beitritt zur Europäischen Union* durch die EU mediatisiert. Gemäss der Arbeitsweise der europäischen Institutionen verfassen diese regelmässig Grundsatzpapiere allgemeiner

Art, wie bspw. Global Strategy (European Union External Action Service, n.d.), spezifische Asienstrategien (Europäische Kommission 1994, 2001), länderspezifische, wie am Beispiel China (Europäische Kommission 2019) oder auf regionale Organisationen abgestimmt, ua. der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) (HRVP und Europäische Kommission 2015), oder funktionelle, bspw. Connectivity (EEAS 2019) oder Verstärkte Sicherheitskooperation in und mit Asien (Rat der Europäischen Union 2018; Reiterer 2017), meist unter Federführung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in Zusammenarbeit mit den zuständigen Dienststellen der Europäischen Kommission (Reiterer 2016a, b).

Diese Mediatisierung ist in der parlamentarischen Anfragebeantwortung von Außenminister Alexander Schallenberg (ÖVP) bestätigt:

> Als Basis der strategischen Positionierung der österreichischen Diplomatie gegenüber China dienen die Prinzipien und Leitlinien der gemeinsamen Außenpolitik der Europäischen Union (EU), die im Sinne der österreichischen Interessen ausgestaltet werden. Dazu zählen unter anderem die China Strategie der EU oder die jüngst verabschiedete EU Konnektivitätsstrategie mit Asien. Letztere ist auch Basis für die Positionierung Österreichs mit Bezug auf die „One Belt One Road"-Initiative (OBOR) der VR China. ... Konkrete Verhandlungen bezüglich eines österreichischen Abkommens mit der VR China im Rahmen der OBOR-Initiative sind nicht geplant. Das chinesische Engagement bei Auslandsinvestitionen wird von Österreich sehr genau beobachtet und ist auch regelmäßig Gegenstand von Debatten in EU-Ratsgremien. Das gilt insbesondere für das chinesische Engagement am Westbalkan. Gerade hier besteht oft auch ein direktes Konkurrenzverhältnis zwischen den europäischen bzw. österreichischen Investitionen mit jenen der VR China. Wesentlicher Fokus muss daher auch weiterhin bleiben, darauf zu achten, dass das Engagement der VR China mit der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der Region und den Reformprozessen in diesen Ländern kompatibel ist und bei der Ausschreibung und Durchführung von Projekten EU-Standards insbesondere in Bereichen wie Rechtsstaatlichkeit und Transparenz eingehalten werden (Schallenberg 2019*, 2).*

Prophetisch die Ausführungen von Otmar Höll, der bereits in seinem Buch über die Ära Schüssel anzweifelte, ob Österreich die für ein mehr globales Auftreten notwendigen Ressourcen bereitstellen kann und wird (Höll 2010, 177). Die Antwort ist offensichtlich nein, wenngleich abgeschwächt durch die Mediatisierung vor allem der Asienpolitik durch die EU (Schallenberg 2019). Höll kommt ebenfalls zum Schluss, dass sich bereits Außenminister Schüssel (ÖVP) in seiner Politik an der EU orientierte (Höll 2010, 162).

2.3 Eine österreichische Asien Strategie?

Die ÖVP-FPÖ Regierung hatte 2017 in ihrem Regierungsprogram als Ziel festgelegt, das internationale Engagement und die Vernetzung Österreichs vor dem Hintergrund seiner Neutralität zu stärken und dabei „neue(n) geopolitischen Gegebenheiten mit Fokus auf China bei der Erarbeitung einer *außenpolitischen Strategie Österreichs*" (Bundeskanzleramt 2017, 24) besonders zu berücksichtigen.

In Beantwortung einer mündlichen parlamentarischen Anfrage an die Bundesministerin Karin Kneissl, betreffend Einbindung des Parlaments in die Ausarbeitung der im Koalitionsabkommen stipulieréten Asienstrategie durch das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (Jachs 2018), führte die Ressortchefin aus:

> Die Asienstrategie wird sich aber in keiner Weise auf die Volksrepublik China reduzieren, ich sehe es eher unter der Erweiterung des Asian-Pacific-Rim, wo eben auch Australien, Neuseeland et cetera hineinfallen – als ein wesentlicher Wirtschaftsmarkt für die österreichische Exportwirtschaft. Ich werde bei allen Aspekten das Parlament immer wieder informieren, sei es im Außenpolitischen Ausschuss, sei es auch andernorts, beziehungsweise stehen selbstverständlich auch die Kollegen und Kolleginnen des Außenministeriums für Anfragen von Ihnen und Ihren Kollegen unter den Abgeordneten zur Verfügung.

Nach dem *Regierungswechsel von* ÖVP-FPÖ zu ÖVP-Grüne wurde der dargestellte Asienansatz jedoch nicht weiterverfolgt: Im neuen Regierungsprogramm 2020–2024 wurde jedoch eine *Chinastratgie* angekündigt: „Ausarbeitung einer gesamtstaatlichen Länderstrategie zu China und stärkerer Fokus auf Wachstumsmärkte in Asien. Einrichtung eines „Österreich-Hauses" in Peking als *one-stop-shop* für Visa, Wirtschaftsangelegenheiten, Kulturvermittlung und Spracherwerb" (Bundeskanzleramt 2020).

2.3.1 China

In China, wo Österreich seit 1971 eine im Zuge der Kreiskyischen Internationalisierung eröffnete Botschaft unterhält, versuchte Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ) 1993 mit einem Besuch in relativer zeitlicher Nähe zu Tianamen (1989) die österreichische Wirtschaft sowie den anlaufenden incoming-Tourismus zu unterstützen, was zur Eröffnung eines Kulturforums führte. Vereinzelte hochrangige Besuche waren der Eröffnung von Firmenniederlassungen, Ausstellungen moderner Kunst, sowie Teilnahme am Asiendialog in Boao gewidmet.

Das Engagement für Menschenrechte, sei es in Ausübung der vormaligen Funktion der EU Präsidentschaft im kritischen Menschenrechtsdialog, sei es durch zwei Besuche des *Dalai Lama* (APA 2007, 2012) inklusive offizieller Treffen mit dem jeweiligen Bundeskanzler Gusenbauer und Fayman (beide SPÖ), wurde damals trotz chinesischer Proteste durchaus eigenständig und augenfällig gepflegt.

Die oben genannte *China-Strategie* wird in Zusammenarbeit mit Denkfabriken Mercator Institute for China Studies (MERICS), Austrian Institute for European and Security Policy (AIES), Center für Strategische Analysen (CSA) (CSA 2020) interministeriell angedacht, angesichts divergierender Ressortinteressen darf am Erfolg gezweifelt werden. Im Regierungsprogramm 2020–2024 ist auch festgehalten, dass sich Österreich im Zuge einer strategischen Ausrichtung der EU-Handelspolitik für die Änderung der überholten Stellung Chinas als Entwicklungsland in der Welthandelsorganisation (WTO) einsetzen wird (Bundeskanzleramt 2020, 63 und 125).

Als Ergebnis des Staatsbesuches von Bundespräsident Fischer (SPÖ) in China 2015 (APA 2015), wurde Österreich als Beobachter der 16+1 Bewegung zugelassen, ein Schritt der ebenfalls wirtschaftlich motiviert war (Stottmeyer 2019). Zwischenzeitlich büsste die Bewegung mangels Effizienz an Attraktivität ein, was sich in einer Absatzbewegung eingeleitet durch die baltischen Staaten ausdrückt.

Die Gemeinsame Erklärung zur Errichtung einer *freundschaftlichen strategischen Partnerschaft zwischen der Volksrepublik China* und *der Republik Österreich* (Österreichische Präsidentschaftskanzlei 2018) in der Österreich die „Ein-China"-Politik bestätigt, bietet einen Rahmen, der im Sinne einer Strategie operationalisiert, jedoch im Lichte der politischen Entwicklungen seit April 2018 ergänzt werden müsste.

Der im *EU-China – A strategic outlook* 2019 (Europäische Kommission 2019) niedergelegte Dreischritt der EU, China als Partner, Mitbewerber und systemischer Konkurrent sieht, wurde von Österreich mitgetragen (Einstimmigkeit), was BM Schallenberg in der genannten Anfragebeantwortung auch bestätigte. Das klare Bekenntnis zur transatlantischen Beziehung durch BM Schallenberg (APA 2021b), die als Wertegemeinschaft keine Äquidistanz erlaube, schränkt den Handlungsspielraum Österreichs gegenüber China ein.

Lucas Erlbacher zeigt im Rahmen einer Studie über Chinas *soft power* in Österreich auf, dass die beiderseitigen Interessen (rein) wirtschaftlicher Natur sind und China nur eine marginale Rolle in der österreichischen Politik spielt. Er führt dies auf die nichtkonfrontative Politik gegenüber China sowie auf fehlende geo-politische Ambitionen Österreichs zurück. Daher gab es auch keine Kritik an China im Rahmen der COVID-19 Diskussion. Österreich hat sich bisher auch nicht in die Reihe der zunehmend China-kritischen EU-Staaten eingereiht – die Beibehaltung der „Nonchalance" wird als Erfolg Chinesischer *soft power* angesehen (Erlbacher 2021, 19).

2.3.2 Indo-Pazifik Strategie der Europäischen Union

Angesichts der Erarbeitung einer *Indo-Pazifischen Strategie der Europäischen Union* (EEAS 2021b) von April bis September 2021 (EEAS 2021a) hätte sich die Gelegenheit für Österreich geboten, sich in die Erarbeitung eines umfassendes Konzept gestaltend einzubringen, wie dies einige Mitgliedstaaten (Frankreich, Deutschland, Niederlande) getan haben.

Eine rezente Studie des European Council on Foreign Relations (Grare und Reuter 2021) kommt gar zum Schluss, dass trotz der wachsenden wirtschaftlichen und politischen Bedeutung des Indo-Pazifiks viele EU-Mitgliedstaaten sich weitgehend uninteressiert zeigen. Österreich befürwortet einen gemeinsamen Ansatz, sieht die Strategie als eine Möglichkeit Wirtschaftsbeziehungen zu diversifizieren, weshalb China in Freihandelsabkommen eingebunden sein sollte. Die Strategie wird auch als Mittel angesehen, China in Schach zu halten. Die Bedeutung für die Sicherheit, insbesondere Cyber, Counterterrorism und Umweltsicherheit, wird anerkannt. Insgesamt fällt die Bewertung der Wichtigkeit der Strategie mit „somewhat important" wenig enthusiastisch aus.

3 Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik

3.1 Vielfalt des asiatisch-pazfifischen/indo-pazifischen Raums

Angesichts der *Vielfältigkeit Asiens* lassen sich für einen Staat von der Grösse Österreichs nur schwer übergreifende Strategien, Konzepte und Handelsanleitungen formulieren. Seit dem Beitritt zur Europäischen Union bietet diese einen solchen Rahmen, wobei im Vertrag von Lissabon insbesondere Art. 21 (EUV) bestimmend ist. In diesem breiten Rahmen und in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten können sich die bilateralen Beziehungen interessengesteuert aber auch wertegestützt entwickeln.

Angesichts der obengenannten Schwierigkeit der Vielfalt Asiens Rechnung zu tragen, handelt die *Website des Außenministeriums* den *asiatisch-pazifischen Raum* in vier geografischen und einer institutionellen Kategorie (BMeiA, n. d. b.) ab: Nordostasien, Südasien, Südostasien, Ozeanien, Regionale Integrationsforen. Eine Analyse der Beiträge zeigt, dass diese – ähnlich dem Außenpolitischen Jahrbuch – faktisch sind; an Hand der üblichen wirtschaftlichen Kriterien wird die Bedeutung der Länder für Handel und Investitionen belegt und Besuche protokolliert.

3.2 Wirtschaftsinteressen – die treibende Kraft

Da „mehr als 40 % Prozent des weltweiten Wirtschaftswachstums jedoch in Asien insbesondere in China“ stattfinden wird, ist Asien Teil der 2018 verabschiedeten *Außenwirtschaftsstrategie* (BMDW et al. 2019). Als Ziel wird formuliert, die „österreichischen Stärken auch außerhalb der klassischen Exportmärkte umsetzen, Wachstumsmärkte, speziell in Asien, werden nachhaltig erschlossen [...] Insbesondere für strategische Großprojekte, wie beispielsweise Infrastrukturprojekte in Asien“ soll gezielte politische Unterstützung geleistet werden. Positiv ist anzumerken, daß Asien als Gesamtregion und nicht nur China als Ziel- und Hoffnungsmarkt definiert ist. Die WKO hat diese Strategie mit zwei *Regionalstrategien* (2020–2022) für *Süd- und Südostasien* sowie *Fernost* (Nordostasien) im Stil einer Strategie konkretisiert (WKO 2021a, b).

Die *EU-Handelspolitik* bietet hierfür den Rahmen in Form von Freihandelsabkommen beispielsweise mit Südkorea, Japan, Singapur, Vietnam. In Südostasien (Soutullound Striegnitz 2020) sind Verhandlungen geplant mit ASEAN als Institution, bereits im Gang mit Thailand, Malaisien und Indonesien sowie Australien, Neuseeland. Es gilt auch die Interessen der europäischen Wirtschaftstreibenden angesichts regionaler Abkommen (Hilpert 2021) an denen die EU nicht beteiligt ist, zu sichern.

Ausschließlich wirtschaftlich motiviert unterhielt die Wirtschaftskammer von 1975 bis 1988 zur Unterstützung von österreichischen Anlagenbauern ein Büro in *Nord-Korea/Pyonyeang* (Lösch 2008, 35). Das Naheverhältnis des langjährigen nordkoreanischen

Botschafters in Wien zur Führung in Pyonyeang – er war Schwiegersohn von Staatsgründer Kim Il-sung (APA 2020) – wurde nicht für politische Aktivitäten, vergleichbar Schweden, das sich vor allem mit track 1,5 Veranstaltungen einbringt, genutzt.

3.3 Technologie & Investitionen

Interesse an Technologie spielt seit den 80er-Jahren eine zunehmend wichtige Rolle; die für Investitionsförderung in den USA gegründete ICD errichtete 1986 ein Büro im damaligen Technologiewunderland Japan, was u. a. zur Investition von SONY in ein CD-Werk in Anif bei Salzburg führte. Eine geschickte Verbindung von Kultur (Herbert von Karajan, Ausstellung Wien 1900 mit Besuch von Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ)) und Wirtschaft begünstigte dieses Unterfangen.

Investitionsförderung zur Absicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich, ist nun Aufgabe der *ABA,* Invest in Austria. Der asiatische Raum wird mit je einem/einer Vertreter*in in Japan und China im Rahmen des WKO Büros (ABA – Invest in Ausria 2021a, b) abgedeckt. 2019 war Asien die wichtigste Destination für Auslandsinvestitionen: 4,2 Mrd. Euro, wobei Malaisien, Hongkong und China unter den ersten zehn Destinationen firmieren. Investitionen aus Asien beliefen sich auf 890 Mio. Euro. Insgesamt beläuft sich der Anteil Asiens an österreichischen Direktinvestionen aktiv auf 10 %, passiv auf 11,8 % (BMDW 2020).

3.4 People-to-people

Der stetige Anstieg von Touristen aus Asien (Mohr 2021; Statistik Austria 2020) belegt Interesse in wichtigen Staaten, auf das die Politik aufbauen könnte. In Prä-COVID-19 Zeiten war Asien auf dem Radar der Österreich Werbung: „Seit Beginn des neuen Jahrtausends boomt Österreich in Asien als Urlaubsdestination. Die Volkswirtschaften wachsen rasant und mit ihnen die Mittelschicht, die Lust auf Reisen hat – und sich das Reisen auch leisten kann“ (Österreich Werbung 2019). Auf unterschiedliche Mentalitäten und Ansprüche an den Urlaub wird abgestellt und nicht über einen nicht existierenden Asienkamm geschoren.

4 Ausblick

In Südasien nimmt Indien eine Sonderrolle als dominierendes Land ein: „Any discussion of South Asia begins and ends with India“ (Haass 2021, 99). Die EU unternimmt derzeit einen neuerlichen Anlauf die Beziehungen zu intensivieren (Europäischer Rat 2021). Indien kommt auch wachsende Bedeutung als Gegenpol zu China zu und steht

auch als Nuklearmacht mit seinem Konflikt mit Pakistan unter Beobachtung. Eine österreichische Position zu Indien, das China 2050 als bevölkerungsreichstes Land der Welt mit der grössten Muslimbevölkerung ablösen wird und noch einen starken Nachholbedarf in seiner Entwicklung hat, wäre notwendig, um in den EU-Institutionen effektiv mitarbeiten zu können.

„Singing from the same hymn sheet", d. h. Bestätigung und Verstärkung der europäischen Position durch die Mitgliedstaaten ist eine wichtige Komponente der europäischen Außenpolitik. Klare Positionen österreichischer Politiker*innen in der Ausformulierung der Politik steigern deren Wert und damit das Interesse an ihnen als Gesprächspartner*in (Minister*in, Botschafter*in), was Einfluss schafft.

Dies hätte auch eine positiven Spill-over Effekt in den Wirtschaftsbereich, in dem EU-Mitgliedstaaten als Konkurrenten auftreten. Auch hier gilt, dass ein aktiver Teilnehmer an der Gestaltung der EU Handels- und WTO Politik ein interessanterer Gesprächspartner in der Handelsdiplomatie ist.

Im Sinne einer ganzheitlichen Außenpolitik und des Einsatzes von Stärken könnten der Pflege des in den asiatischen Zielmärkten positiv besetzten kulturellen, landschaftlichen und umweltfreundlichen Image Österreichs mehr Mittel gewidmet werden. Korea zeigt der Kulturnation Österreich vor, wie kulturelles Kapital geschaffen und im Sinne von *soft power* erfolgreich und zielgerichtet eingesetzt werden kann (Terry 2021).

5 Schlussfolgerungen

Die Rahmenbedingungen der österreichischen Außenpolitik gegenüber Asien haben sich durch die Mitgliedschaft in der EU grundsätzlich gewandelt. Neutralität spielt in dieser Relation eine nur sehr untergeordnete Rolle. Gute Dienste zur Anbahnung von Kontakten in den verschiedenen regionalen Konflikten wurde nicht angestrebt.

Derzeit und auch in historischer Betrachtung sieht das EU-Mitglied Österreich keinen Bedarf für eine eigenständige politische Asienstrategie. Österreich hat akzeptiert, dass die EU die strategische Politikgestaltung für Asien übernommen hat (2016 Globale Strategie; China policy; Enhanced Security Cooperation in and with Asia; Connectivity Strategy, Indo-Pacific Strategy…). Österreich kann sich in diesem Rahmen orientieren. Das Einstimmigkeitsprinzip in der Gestaltung der EU-Außenpolitik stellt sicher, daß keine Politiken vereinbart werden, die als nicht im österreichischen Interesse angesehen werden. Zumindest intern akkordierte Leitlinien, die einen Grundkonsens festschreiben und die interministerielle Koordination erleichtern, wären hilfreich, da sie den Bezugsrahmen für die Mitgestaltung innerhalb der EU lieferten und diese effizienter machten.

Länderspezifische Strategien wie die angedachte Chinastrategie können eine ähnliche Zielsetzungen verfolgen. Gerade in Hinblick auf China besteht innerhalb der EU-Mitgliedstaaten keine einheitliche Auffassung (prinzipieller Ansatz mit Kritik an chinesischer Politik inklusive Menschenrechte; pragmatischer Ansatz mit Rücksichtnahme auf Wirtschaftsinteressen), sodass Österreich innerhalb der Politikgestaltung Position beziehen

muss, um als Mitentscheider aufzutreten. Zusätzlich sollte nicht der Eindruck erweckt werden, dass andere wichtige Partner wie Japan (Reiterer 2013; 2021), Indien, Korea, ASEAN-Staaten sowie Australien und Neuseeland politisch minder wichtig sind (like minded partners).

Der erste Besuch eines koreanischen Präsidenten (Moon 2021) in Österreich (Juni 2021) im Nachgang der Teilnahme von Präsident Moon Jae-in am G7 Gipfel in Cornwall ist ein solches Zeichen, das durch den Abschluss einer „strategischen Partnerschaft" verstärkt wurde (Bundeskanzleramt 2021). Im übrigen gilt: Eine Chinapolitik ist keine Asienpolitik, aber keine Asienpolitik ohne Chinapolitik.

Das wirtschaftliche Engagement zeigt sich in der Ausarbeitung von Strategien durch das zuständige Ministerium in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskammer Österreich, der Mitgliedschaft in der Asiatischen Entwicklungsbank sowie der Asiatischen Infrastrukturbank (Gründungsmitglied seit 1966 bzw. 2015).

Dennoch spielt Asien eine nur untergeordnete Rolle in der österreichischen Außenpolitik, deren Schwerpunkt auf der Nachbarschaftspolitik liegt. Asienpolitik wird in erster Linie im Rahmen der Mitarbeit in den EU-Gremien gemacht, ergänzt durch eigenständige kulturelle Akzente. Während dies politisch verständlich ist – knappe Resourcen werden den nationalen Prioritäten gemäss eingesetzt – ist es doch bedenklich, dass die seit Jahrzehnten als Hoffnungsmarkt (Asiatisches Jahrhundert) eingestufte Region, nicht mehr politische Aufmerksamkeit findet.

Es besteht Handlungsbedarf wie in der genannten Sicherheitspolitischen Jahresvorschau 2021 des Bundesministerium für Landesverteidigung schlüssig argumentiert wird: „[…] unabhängig von den konkreten Sicherheitsrisiken sind mangelndes Verständnis der Komplexität und Volatilität sicherheitspolitischer Zusammenhänge einerseits sowie Defizite im strategischen Denken und Handeln andererseits zwei zentrale und bleibende Herausforderungen für Österreichs Sicherheit" (Frank 2021, 18). Diese Analyse bestätigt, dass für Österreichs Sicherheit die „EU der entscheidende Handlungsrahmen" ist und daher ein proaktives Engagement in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik notwendig ist (Kammel 2021, 45). Dies ist eine signifikante Weiterentwicklung des sicherheitspolitischen Denkens, die Österreichische Sicherheitspolitik aus 2013 kam noch ohne Asien aus (Bundeskanzleramt 2013).

Der Systemkonflikt USA-China wird als aktueller Konflikt mit Gefahrenpotenzial, das den Handlungsrahmen der europäischen und damit österreichischen Sicherheitspolitik beeinflusst, gesehen (Frank 2021, 28). Ebenso die geostrategische Rivalität im pazifischen Raum, der ein hohes Eskalationspotenzial bescheinigt wird (Frank 2021, 20–21).

Daher ist auch eine klare politische Positionierung in der Formulierung und Gestaltung der Asienpolitik sowie effektive Koordinationsmechanismen notwendig, die ein Zusammenspiel von Außen-, Wirtschafts- und Verteidigungsministerium und deren Politiken sicherstellt. Auch wenn sich Österreich gut in der EU-Außenpolitik eingerichtet hat, eine Strategie oder zumindest ein Konzept, mit formulierten Zielen, die Österreich als aktives Mitglied der EU erreichen will, welche Mittel zu diesem Zweck

bereitgestellt werden, wären sowohl inner-österreichisch als auch auf europäischer Ebene nicht nur von grossem Nutzen, sondern unumgänglich, um ein aktiver Mitspieler zu sein. Dies ist auch eine notwendige Annäherung an die Arbeitsweise der EU-Institutionen, die konzeptuell, inhaltlich und geografisch, vorgehen. Die Indo-Pazifik Strategie ist das jüngste Beispiel, das seinerseits wieder mit anderen Strategien, wie Connectivity, Global Gateway und Maritime Security verknüpft ist.

In der historischen Perspektive ist da offenbar etwas verloren gegangen: Das Weltmuseum in Wien zitiert Fürst Metternich, dem der Spruch in den Mund gelegt wird: „Asien beginnt im Südosten Wiens".

Weiterführende Literatur

Christiansen, Thomas, Emil Kirchner und See Seng Tan, Hrsg. 2021. *The European Union's Security Relations with Asian Partners*. London: Palgrave Macmillan.

Aktuelle Analyse der Sicherheitspolitik der EU in Asien, sowohl inhaltlich als auch länderspezifisch dargestellt. Literarturhinweise am Ende jedes Beitrages.

Medcalf, Rory. 2020. *Indo-Pacific Empire*. Manchester: Manchester University Press.

Umfassende Präsentation des im Grunde genommen nicht so neuen Konzepts des Indo-Pazifik vor dem Hintergrund des Wettbewerbes von China und den USA aus nicht-EU Sicht.

Song Weiquing und Jianwei Wang, Hrsg. 2019. T*he European Union in the Asia Pacific*. Manchester: Manchester University Press.

Präzise Darstellung der Beziehungen EU-Asien-Pazifik mit dem Versuch die EU als globalen Akteur in der Globalisierung zu präsentieren, Schwerpunkt auf Politiken, mit individuellen Darstellungen der wichtigsten regionalen Akteuren.

University Libraries, *Asian Studies*. https://guides.library.unlv.edu/c.php?g=333144&p=2239559.

Übersichtliche Zusammenstellung von akademischen Quellen zu Asien.

ASEM Info Board (Asia Europe Meeting) https://www.aseminfoboard.org/about/overview.

Zugang zu Dokumenten des einzigen, 1996 von EU und ASEAN gegründeten Dialogforums, das die breite der Diskussion aufzeigt. In Verbindung: Asia Europe Foundation (ASEF) https://asef.org/mit Schwerpunkt auf People-to-people Beziehungen.

Literatur

ABA – Invest in Austria. 2021a. https://investinaustria.at/de.

ABA – Invest in Austria. 2021b. Our Team – Asia. https://investinaustria.at/en/about-aba/staff.php?cat=45.

APA. 2007. Der Kanzler traf den Dalai Lama. *Die Presse*, 20. September. https://www.diepresse.com/331264/der-kanzler-traf-den-dalai-lama.

APA. 2012. Dalai Lama beendet bisher längsten Österreich-Besuch. *Die Presse*, 27. Mai. https://www.diepresse.com/761228/dalai-lama-beendet-bisher-langsten-osterreich-besuch.

APA. 2015. Fischer wirbt China für Österreichs Wirtschaft. *Salzburger Nachrichten*, 26. März. https://www.sn.at/politik/weltpolitik/fischer-wirbt-in-china-fuer-oesterreichs-wirtschaft-2624272.
APA. 2019. Schallenberg nimmt an ASEM-Treffen in Madrid teil. *Salzburger Nachrichten*, 16. Dezember. https://www.sn.at/politik/weltpolitik/schallenberg-nimmt-an-asem-treffen-in-madrid-teil-80728789.
APA. 2020. Nach 27 Jahren: Neuer nordkoreanischer Botschafter in Wien. *Die Presse*, 16. März. https://www.diepresse.com/5785645/nach-27-jahren-neuer-nordkoreanischer-botschafter-in-wien.
APA. 2021a. Wien: Heftige Kritik wegen Ehrung von Chinas Botschafter. 31. Mai. APA, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_2021a0531_OTS0012/wien-heftige-kritik-wegen-ehrung-von-chinas-botschafter.
APA. 2021b. Schallenberg betonte gegenüber Blinken ‚transatlantische Ausrichtung'. *Die Presse*, 20. April. https://www.diepresse.com/5968769/schallenberg-betonte-gegenuber-blinken-transatlantische-ausrichtung.
Bundeskanzleramt. 2013. Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Sicherheitsstrategie.pdf.
Bundeskanzleramt. 2017. Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022. https://www.oeh.ac.at/sites/default/files/files/pages/regierungsprogramm_2017-2022.pdf.
Bundeskanzleramt. 2020. Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. https://www.dieneuevolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2020.pdf.
Bundeskanzleramt. 2021. Bundeskanzler Kurz: Strategische Partnerschaft mit Korea mit Leben erfüllen. 14. Juni. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2021/06/bundeskanzler-kurz-strategische-partnerschaft-mit-korea-mit-leben-erfuellen.html.
Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres und Wirtschaftskammer Österreich. 2019. Außenwirtschaftsstrategie - Eine innovative Außenwirtschaftspolitik für ein erfolgreiches Österreich. *BMDW*, Dezember. https://www.bmdw.gv.at/Themen/International/Aussenwirtschaftsstrategie-2018.html#:~:text=Die%20neue%20Au%C3%9Fenwirtschaftsstrategie%20Eine%20innovative%20Au%C3%9Fenwirtschaftspolitik%20f%C3%BCr%20ein%20erfolgreiches%20%C3%96sterreich&text=Die%20Schwerpunkte%20der%20Strategie%20sind,auf%20KMUs%20und%20Startups%20ab.
Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW). 2019. BMDW: 150 Jahre bilaterale Beziehungen Österreich – Japan. 15. Oktober. https://www.bmdw.gv.at/Presse/Archiv/2019/Oktober/Oesterreich-Japan-150-Jahre.html.
Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW). 2020. Österreichs Direktinvestitionen im Jahr 2019. April. https://www.bmdw.gv.at/dam/jcr:5d0194f4-29a8-44cf-a786-6e3f81421de4/%C3%96sterreichs%20Direktinvestitionen_2019vorl.pdf.
Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA). 2003. 50 Jahre diplomatische Beziehungen: ‚Österreich und Thailand als Gateways für Wirtschaft und Investitionen in Europa und Asien'. 9. Juli. https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aktuelles/2003/50-jahre-diplomatische-beziehungen-oesterreich-und-thailand-als-gateways-fuer-wirtschaft-und-investitionen-in-europa-und-asien/.
Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA). n. d. a. Österreichische Vertretungsbehörden weltweit. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/maps/Vertretungen/vertretungen.html.
Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA). n. d. b. Der asiatisch-pazifische Raum. https://www.bmeia.gv.at/themen/aussenpolitik/der-asiatisch-pazifische-raum/.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA). n. d. c. Bhutan – Entwicklungszusammenarbeit. https://www.bmeia.gv.at/oeb-new-delhi/bilaterale-beziehungen/bhutan/entwicklungszusammenarbeit/#:~:text=Bhutan%20ist%20ein%20Schwerpunktland%20der,der%20bhutanischen%20Hauptstadt%20Thimphu%20vertreten.

Center für Strategische Analysen (CSA). 2020. Forschung. https://csa-austria.eu/forschung/#analysen-section.

Europäische Kommission. 1994. Towards a New Asia Strategy. 13. Juli. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0314&from=EN.

Europäische Kommission. 2001. Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships. 04. September. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0469:FIN:EN:PDF.

Europäische Kommission. 2019. EU-China – A Strategic Outlook. 12. März. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf.

Europäischer Rat. 2021. Treffen der Führungsspitzen der EU und Indiens per Videokonferenz, Porto, 8. Mai 2021. https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2021/05/08/.

European External Action Service (EEAS). 2019. Connecting Europe & Asia: The EU Strategy. 26. September. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50699/connecting-europe-asia-eu-strategy_en.

European External Action Service (EEAS). 2021a. The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific. 16. September. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf.

European External Action Service (EEAS). 2021b. EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific. 19. April. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/96740/EU%20Strategy%20for%20Cooperation%20in%20the%20Indo-Pacific.

European External Action Service (EEAS). n. d. EU Global Strategy. https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en?page=3.

Frank, Johann. 2021. Risikobild Österreich 2021. In *Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021,* hrsg. von Bundesministerium für Landesverteidigung, 18–39. Wien: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sihpoljahresvorschau2021.pdf.

Grare, Frédéric, und Manisha Reuter. 2021. Moving Closer: European Views on the Indo-Pacific. *ECFR Special*, September 2021. https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific/.

Haass, Richard. 2021. *The World.* New York, NY: Penguin Press.

Hilpert, Hanns Günther. 2021. Neue Handelsabkommen in Asien. *SWP-Aktuell,* Nr. 23, März. https://www.swp-berlin.org//10.18449/2021A23/.

Höll, Otmar. 2010. Wolfgang Schüssel and Austrian Foreign Policy. In *The Schüssel Era in Austria*, hrsg. von Günter Bischof and Fritz Plasser, 159–182. New Orleans, LA: UNO Press.

Hoher Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HRVP) und Europäische Kommission – Joint Communication. 2015. The EU and ASEAN: A Partnership with a Strategic Purpose. 18. Mai. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN%3A2015%3A22%3AFIN&amp%3Bfrom=EN.

Jachs, Johanna. 2018. Einbindung des Parlaments in die Ausarbeitung der geplanten Asienstrategie durch das Bundesministerin für Europa, Integration und Äußeres. *Mündliche Anfrage*, 19. Oktober. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/M/M_00054/index.shtml.

Kammel, Arnold. 2021. Verteidigungspolitische Konklusionen. In *Sicher. Und Morgen? Sicherheitspolitische Jahresvorschau 2021,* hrsg. von Bundesministerium für Landesverteidigung, 40–48. Wien: Republik Österreich, Bundesministerium für Landesverteidigung. https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/sihpoljahresvorschau2021.pdf

Köchler, Hans. n. d. Die Bewegung der Blockfreien und die Rolle Österreichs. Zeit-Fragen. https://www.zeit-fragen.ch/archiv/2021/nr-6-9-maerz-2021/die-bewegung-der-blockfreien-und-die-rolle-oesterreichs.html.

Lösch, Thomas. 2008. *Außenpolitik Nordkoreas unter besonderer Berücksichtigung der Juche-Ideologie*. Universität Wien: Diplomarbeit.

Mohr, Martin. 2021. Touristenankünfte aus asiatischen Ländern in Österreich bis 2019. *Statista*, 2. Februar. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/911526/umfrage/touristenankuenfte-aus-asiatischen-laendern-in-oesterreich/#statisticContainer.

Moon, Jae-in. 2021. Message from President Moon Jae-in Upon Leaving Vienna after State Visit to Austria. *Cheong-wa-dae (Präsidentenamt)*, 15. Juni. https://english1.president.go.kr/BriefingSpeeches/Speeches/1010.

Österreich Werbung. 2019. Region Asien im Fokus. März. https://www.austriatourism.com/blog/2019/bulletin-texte-2019/heft-drei-2019/region-asien-im-fokus/.

Österreich Werbung. 2021. Übersicht: ÖW Netzwerk weltweit. März. https://www.austriatourism.com/fileadmin/user_upload/Media_Library/Downloads/OEW_Allgemein/Allgemein/OEW-Netzwerk.pdf.

Österreichische Präsidentschaftskanzlei. 2018. Gemeinsame Erklärung zur Errichtung einer freundschaftlichen strategischen Partnerschaft zwischen der Volksrepublik China und der Republik Österreich. 08. April. https://www.bundespraesident.at/aktuelles/detail/gemeinsame-erklaerung-zur-errichtung-einer-freundschaftlichen-strategischen-partnerschaft-zwischen-der-volksrepublik-china-und-der-republik-oesterreich.

Rat der Europäischen Union. 2018. Enhanced EU Security Cooperation in and with Asia - Council Conclusions (28 May 2018). 28. Mai. https://www.consilium.europa.eu/media/35456/st09265-re01-en18.pdf.

Reiterer, Michael. 2013. The EU-Japan Relationship in Dynamic Asia. In *EU-Japan Relations, 1970–2012. From Confrontation to Global Partnership*, hrsg. von Joern Keck, Dimitri Vanoverbeke und Franz Waldenberger, 293–328. London; New York, NY: Routledge.

Reiterer, Michael. 2016a. Asia as Part of the EU's Global Strategy: Reflections on a More Strategic Approach. In *Changing Waters – Towards a New EU-Asia Strategy*, hrsg. von Olivia Gippner, 62–70. London School of Economics - Dahrendorf Forum. https://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/eu-asia.

Reiterer, Michael. 2016b. Regional Security Architecture in the Asia-Pacific: What Role for the European Union?. *The ASAN Forum, Special Forum: Urgent Call for a Common Agenda between Europe and Asia*, 30. Juni. http://www.theasanforum.org/regional-security-architecture-in-the-asia-pacific-what-role-for-the-eu/.

Reiterer, Michael. 2017. Die Globale Strategie der Europäischen Union – den Visionen Taten folgen lassen. *Integration* 40(1):11–30.

Reiterer, Michael 2021. Security Governance in Regional and Global Governance – Japan and the EU. In *Japan, the European Union and Global Governance*, hrsg. von Dimitri Vanoverbeke, Jan Wouters, Eiji Ogawa und Kolja Raube, 178–200. Cheltenham: Edward Elgar.

Schallenberg, Alexander. 2019. China-Strategie des Außenministeriums. Anfragebeantwortung 4048, 26 GP 2, 30. September. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/AB/AB_04048/imfname_768379.pdf.

Sozialdemokratische Partei Österreich (SPÖ). 2011. Für Österreich – Meilensteine der Ära Kreisky. http://www.kreisky100.at/meilensteine/index.html.

Soutullo, Jorge, und Andreas Striegnitz. 2020. Südostasien. *Europäisches Parlament*, November. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/183/southeast-asia.

Ständige Vertretung Österreichs bei den Vereinten Nationen in Genf; Auskunft 4. August 2021.

Stanzl, Eva. 2012. Der Mozart der Skigeschichte. *Wiener Zeitung*, 01. März. https://www.wiener-zeitung.at/nachrichten/wissen/geschichte/440721-Der-Mozart-der-Skigeschichte.html.
Statistik Austria. 2020. Urlaubs- und Geschäftsreisen Kalenderjahr 2019. https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=124523#:~:text=Insgesamt%20wurden%20im%20Jahr%202019,geringerem%20Ausma%C3%9F%20Saisonschwankungen%20unter%2D%20worfen.
Stottmeyer, Madlen. 2019. Österreichs Unternehmen im Würgegriff Chinas? *Die Presse*, 18. Oktober. https://www.diepresse.com/5708083/osterreichs-unternehmen-im-wurgegriff-chinas.
Terry, Sue Mi. 2021. The Korean Invasion. *Foreign Affairs*, 14 Oktober, https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2021-10-14/korean-invasion.
Wirtschaftskammer Österreich. 2021a. AußenwirtschaftsCenter in Asien. https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/aussenwirtschaftscenter-in-asien.html.
Wirtschaftskammer Österreich. 2021b. Österreichs Außenhandel von Waren. 12. März. https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/2020-aussenhandel-gereiht-nach-regionen.pdf.

Dr. Michael Reiterer habilitierte sich in Internationaler Politik an der Universität Innsbruck und ist Distinguished Professor am Institut für Sicherheit, Diplomatie und Strategie der Brussels School of Governance sowie Gastprofessor an der LUISS in Rom, der Webster University Wien, und der Ritsumeikan University/Kyoto und der Kobe Universität in Japan. Im Auswärtigen Dienst der Europäischen Union war er unter anderem Botschafter in der Republik Korea sowie der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein und stv. Leiter der EU-Delegation in Japan. Seine Forschungsschwerpunkte sind EU-Außenpolitik (vor allem in Richtung Asien und Indo-Pazifik), Sicherheitspolitik, Cyber,- internationale Handels- u. Wirtschaftspolitik.



Österreich in den Vereinten Nationen

Sandra Gintsberger, Karina Karik, Melanie Petrov
und Markus Kornprobst

Zusammenfassung

Dieser Beitrag befasst sich mit den Schwerpunkten österreichischer VN-Politik und damit, was diese Politik auszurichten vermochte. Abrüstung, Menschenrechte und internationale Rechtsstaatlichkeit vor dem Hintergrund einer aktiven Interpretation von Neutralität stellten Konstanten dar. In anderen Bereichen, wie bei den friedenserhaltenden Maßnahmen wurde das Engagement reduziert. Österreich war zwar nie in der Lage, großpolitische Wetterlagen umzukehren, konnte aber doch – vor allem im Kalten Krieg – erfolgreich daran mitarbeiten, bestehende internationale Konstellationen in seinem Sinne auszugestalten.

1 Einleitung

Österreich wurde am 14. Dezember 1955 in die Vereinten Nationen (VN) aufgenommen. Bereits die erste Rede vor der Generalversammlung, welche vom damaligen österreichischen Außenminister Leopold Figl (ÖVP) gehalten wurde, zeugte von einem

S. Gintsberger (✉) · K. Karik · M. Petrov · M. Kornprobst
Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten, Wien, Österreich
E-Mail: sandra.gintsberger@da-vienna.at

K. Karik
E-Mail: karina.karik@da-vienna.at

M. Petrov
E-Mail: melanie.petrov@da-vienna.at

M. Kornprobst
E-Mail: markus.kornprobst@da-vienna.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_32

gestalterischen Selbstverständnis der jungen Zweiten Republik. Dies verdeutlicht die von ihm gewählte Formulierung „co-operating actively in discussing and solving the manifold and frequently complex problems of our age" (Figl 1958). Der vorliegende Beitrag bietet einen Überblick darüber, inwieweit es Österreich gelungen ist, innerhalb der VN die dieserart proklamierte aktive Rolle bei der Lösung internationaler Probleme zu spielen. Wir analysieren die sich wandelnde Identität österreichischer VN-Politik und deren Schwerpunktsetzung von 1955 bis heute.

Dabei kommen wir zu dem Befund, dass Österreich als „not a large country", wie Bruno Kreisky (1960) (SPÖ) in seiner ersten Rede vor der Generalversammlung etwas euphemistisch bemerkte, die großen weltpolitischen Konstellationen nicht zu beeinflussen vermochte. Aber es war – und ist noch immer – in der Lage, daran mitzuarbeiten, diese in seinem Sinne auszugestalten. Die österreichische Diplomatie hatte dem Kalten Krieg selbst wenig entgegenzusetzen, aber sie leistete ihren Beitrag dazu, die Beziehungen der Supermächte zu stabilisieren, wenn sich dafür Chancen ergaben. In den 1990er-Jahren war Österreich nicht Urheber der Träume einer „neuen Weltordnung", aber suchte doch, im Lichte seiner Identität und politischen Schwerpunktsetzung, einer solch neuen Weltordnung etwas näher zu kommen. Seit den 2000er-Jahren hat das Abdriften hin zu einer strittigen Weltordnung sehr viel mit den Beziehungen zwischen den Großmächten und sehr wenig mit kleineren Staaten zu tun, aber im Rahmen der sich einengenden Möglichkeiten hat Österreich auch hier teils erfolgreich versucht, sich aktiv für mehr Stabilität einzusetzen.

Da großpolitische Wetterlagen die Rahmenbedingungen für österreichische VN-Diplomatie vorgeben, strukturieren diese auch das vorliegende Kapitel. Wir beginnen mit den Jahrzehnten des Kalten Krieges, widmen uns dann den 1990er-Jahren und analysieren schließlich die letzten zwei Dekaden. Unser Argument lässt sich wie folgt zusammenfassen: Österreichische VN-Diplomatie ist durch eine Identität der aktiven Neutralität gekennzeichnet, wobei der Umfang der Definition von Neutralität seit den 1990er-Jahren immer stärker eingeengt worden ist. Verzahnt mit dieser Identität sind fünf Schwerpunkte österreichischer VN-Politik: Abrüstung, friedenserhaltende Maßnahmen, Menschenrechte, humanitäres Engagement und internationale Rechtsstaatlichkeit. Seit den 1990er-Jahren gibt es Anzeichen dafür, dass zwei dieser Schwerpunkte – die friedenserhaltenden Maßnahmen und das humanitäre Engagement – weniger Aufmerksamkeit erfahren als in den Jahrzehnten davor. Der starke Fokus auf die drei anderen Schwerpunkte blieb nahezu unverändert.

2 Österreich, die VN und der Kalte Krieg: 1955–1989

Die Verpflichtung zur immerwährenden Neutralität hatte die Wiederentstehung eines unabhängigen Österreichs möglich gemacht (Kranenpohl und Opitz 2013, 67; Kramer 2006, 811).[1] Allerdings wollten politische Entscheidungsträger diese Neutralität nicht

[1] Siehe hierzu den Beitrag von Martin Senn in diesem Handbuch.

dahin gehend verstanden haben, dass sich die junge Zweite Republik damit zufriedengäbe, sozusagen vom Zuschauerraum aus auf die Bühne der Weltpolitik zu blicken. Vielmehr wollte Österreich als neutraler Staat die Bühne, auf welcher vor allem das Drama des Kalten Krieges gespielt wurde, betreten, aktiv mitwirken und auch selbst Bühne sein.

Mithilfe einiger seiner international anerkannten Völkerrechtler*innen definierte Österreich eine aktive Neutralität, welche mit einem VN-Beitritt in Einklang gebracht werden konnte (Verdross 1958, 521; Zemanek 1961, 415). Letzteres war international zunächst umstritten. Während etwa Frankreich dies mit Hinweis auf das System der kollektiven Sicherheit ursprünglich verneint hatte (Hummer 2013, 722), erfolgte 1955 eine positive Beurteilung durch die Staatengemeinschaft. Es wurde im Zuge dessen argumentiert, dass, erstens, nicht alle Mitgliedsstaaten an vom Sicherheitsrat angeordneten (militärischen) Maßnahmen teilnehmen müssten; zweitens, die österreichische Neutralität im Interesse der meisten ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates liege und folglich von diesen gewahrt würde (Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft 1970, 5).

In seiner ersten Rede vor der Generalversammlung – wir haben sie in der Einleitung bereits zitiert – erhob Figl (1956) (ÖVP) diese aktive Interpretation von Neutralität zur Grundkomponente der außenpolitischen Identität Österreichs während des Kalten Krieges. Die Frage, inwieweit Neutralität und eine proaktive Rolle in der Weltpolitik vereinbar sein könnten, stellte sich jedoch immer wieder, insbesondere im Hinblick auf den aufkeimenden Wunsch Österreichs, sich um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat zu bewerben (Tichy 2019, 154; Zemanek 1968, 16–30). Diese Frage wurde schließlich mittels der sogenannten Verdross-Doktrin gelöst, die darauf abstellt, dass VN-Mitglieder einzeln durch den Sicherheitsrat von beschlossenen Zwangsmaßnahmen ausgenommen werden können (Verdross 1956, 65–67; Zemanek 1968, 19–20; Kammel 2013, 57–59; Hummer 2013, 723). Ferner wurde von einer „stillschweigenden Anerkennung des Status der immerwährenden Neutralität" durch die VN ausgegangen (Kammel 2013, 52; siehe auch Tichy 2019, 154; Zemanek 1961, 413–414; Hummer 2013, 723).

Österreich gestaltete in dieser Rolle der aktiven Neutralität (Kramer 2006, 807; Späni-Schleidt 1983, 46; Hummer 2013, 732) zahlreiche Politikfelder mit. Im Folgenden werden die Schwerpunkte näher erörtert. Die (nukleare) Abrüstung war ein zentrales sicherheitspolitisches Anliegen Österreichs.[2] Dies kam unter anderem in den Reden der Vertreter Österreichs vor der Generalversammlung zum Ausdruck (Figl 1957; Kreisky 1959; Kirchschläger 1972; siehe ferner Zemanek 1961, 421–422; Emmerich 2005, 48). Weiters schlugen sich Österreichs Bemühungen auf die (nukleare) Abrüstung hinzuwirken etwa darin nieder, dass es seine Position als Ort der Vermittlung zwischen Ost und West nutzte, um diesbezügliche Gespräche und Verhandlungen zu fördern (siehe etwa zum „Wiener Gipfel" 1961 Ruggenthaler 2019, 63; Kofler 2003, 48–57; Kramer 2006, 813; Frey 2011, 150).

[2] Siehe hierzu den Beitrag von Alexander Kmentt in diesem Handbuch.

Als weiteren Bereich, auf den sich Österreich in sicherheitspolitischer Hinsicht in den Jahren 1955–1989 stark fokussierte, sind die von den VN initiierten friedenserhaltenden Operationen zu nennen (Kranenpohl und Opitz 2013, 69). So partizipierte Österreich an derartigen Einsätzen im Kongo und auf Zypern, sowie auch an der Beobachtungsmission im Suezkanal-Sektor (Stuhlpfarrer 1983, 32–33; Michal-Misak und Quendler 2006, 912–913; Emmerich 2005, 31–37; Hummer 2013, 735). Von der Beteiligung Österreichs an der friedenserhaltenden Operation auf Zypern (UNFICYP) zeugen unter anderem mehrere Briefe, in denen Österreich gemeinsam mit weiteren an dieser Operation teilnehmenden Staaten zur Erhöhung der finanziellen Mittel für eben diese aufrief (VN Sicherheitsrat, UNSC 1984, 1987a, b, 1989a, b). Neben dem unmittelbaren Ziel der Friedenserhaltung, hatte die Teilnahme an friedenserhaltenden Maßnahmen für Österreich auch „[b]esondere Bedeutung für die Entwicklung einer eigenständigen neutralitätspolitischen Konzeption" (Michal-Misak und Quendler 2006, 912).

Abrüstung und friedenserhaltende Maßnahmen waren mit einer Politik der aktiven Neutralität – des Sich-in-der-Mitte-Positionierens – gut vereinbar. Schwieriger gestaltete sich dies im Rahmen des Kalten Krieges mit einem weiteren Schwerpunkt österreichischer Außenpolitik, den Menschenrechten. So sind Österreichs Reaktionen auf die Niederschlagung des Ungarischen Volksaufstands 1956 – zum Beispiel die Erstellung eines Resolutionsentwurfs (VN Generalversammlung, UNGA 1956) und eines an die UdSSR gerichteten Aufrufs, das Blutvergießen zu stoppen (UNSC 1956)– auch als „erste große Bewährungsprobe" der Neutralität bezeichnet worden (Kramer 2006, 812; Michal-Misak und Quendler 2006, 912; Kranenpohl und Opitz 2013, 68; Ruggenthaler 2019, 60–61). Im Rahmen der VN kam es in der Periode 1955–1989 insbesondere anlässlich der Sanktionen gegen Rhodesien und Südafrika zu Friktionen zwischen Neutralität und internationalem Engagement (Kranenpohl und Opitz 2013, 69; Ruggenthaler 2019, 66; Rottenberger 2013, 168; Zemanek 1968, 16–32).

Trotz dieses Spannungsverhältnisses setzte sich Österreich immer wieder im Dienste der Menschenrechte ein. Beispielhaft hierfür sind etwa seine eindeutige Positionierung bezüglich Apartheid und Tibet (Zemanek 1961, 418–420). Zudem machte sich Österreich für Frauen und Jugend stark, wie zwei 1979 aus österreichischer Feder stammende Resolutionsentwürfe zeigen (Wirtschafs- und Sozialrat der VN, UN ECOSOC 1979; UNGA 1979). Nicht zuletzt zeugen die vertragsbezogenen Handlungen, die Österreich 1955–1989 im Bereich Menschenrechte tätigte, von dessen hohem Stellenwert: So ratifizierte Österreich vier und unterzeichnete sechs Verträge in dieser Periode; zudem trat es der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes bei und erhob Einspruch hinsichtlich eines Vorbehalts, der zur Antifolterkonvention angebracht worden war.

Eng mit den Menschenrechten verbunden war das humanitäre Engagement, das insbesondere ab Anfang der 1960er-Jahre intensiv betrieben wurde (Michal-Misak und Quendler 2006, 912). Hummer (2013, 736) formuliert in diesem Zusammenhang sehr treffend, dass aus österreichischer Sicht „eine nicht diskriminierende Humanitäts- und dabei vor allem Asylpolitik ein wichtiger neutralitätspolitischer Grundsatz [war], da Neutrale für humanitäre Dienste in der Staatengemeinschaft als besonders prädestiniert

angesehen werden". Konkret arbeitete Österreich mehrfach mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der VN (UNHCR) zusammen (Tichy 2019, 158; Schemper 2016, 53–71) und nahm Flüchtlinge auf oder erlaubte deren Emigration über österreichisches Gebiet (Stuhlpfarrer 1983, 32; Ruggenthaler 2019, 65; Hummer 2013, 736).

Weiter gefasst ist festzustellen, dass Österreich versuchte, die Ausweitung rechtsstaatlicher Prinzipien auf die internationale Politik voranzutreiben. Dies war das Leitmotiv seiner ersten Mitgliedschaft im Sicherheitsrat in den frühen 1970er-Jahren, zum Beispiel während des Jom-Kippur-Kriegs 1973 und der Zypern-Krise 1974 sowie der Debatten um die weißen Minderheitsregierungen in Südafrika und Rhodesien. Österreichs hohes Interesse an der Rechtsstaatlichkeit zeigt sich auch daran, dass der Staat die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs 1971 ohne inhaltliche Einschränkung als bindend anerkannte (Tichy 2019, 149). Bedingt ist Österreichs Befürwortung der Rechtsstaatlichkeit im internationalen Bereich wohl unter anderem dadurch, dass internationale Zusammenarbeit für einen „kleinere[n] und friedliebende[n] Staat" besonders relevant ist (Tichy 2019, 143; siehe auch Stuhlpfarrer 1983, 20; Rottenberger 2013, 163; Kramer 2006, 808).

Österreich gab sich nicht damit zufrieden, die VN-Bühnen in New York und Genf zu betreten, sondern arbeitete unter Kanzler Kreisky (SPÖ) trotz innenpolitischen Widerstands beharrlich auf den Bau einer weiteren Bühne in Wien hin (Österreichischer Rundfunk, ORF 2019). Neben dem „Bestreben Österreichs nach internationaler Integration" (Rottenberger 2013, 166) wurde mit der Amtssitzpolitik nicht zuletzt auch der „Schutz Österreichs durch die Präsenz von IO [internationalen Organisationen]" (Tichy 2019, 160) bezweckt (siehe ähnlich Frey 2011, 147–149). Die Niederlassung der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) in Wien 1957 stellte den ersten Erfolg von Österreichs dahingehendem politischen Engagement dar. 1967 ließ sich auch die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) in Wien nieder und seit 1979 ist Wien einer der Amtssitze der VN (Stuhlpfarrer 1983, 37; Michal-Misak und Quendler 2006, 914; Frey 2011, 150–158; spezifisch zur IAEA Ruggenthaler 2019, 62). Ab der 1960er-Jahre wurde Wien ebenso vermehrt zum Austragungsort diverser Konferenzen (Stuhlpfarrer 1983, 37; Emmerich 2005, 50; Rottenberger 2013, 166; Hummer 2013, 733–734; Troy 2022)[3]. Hierbei seien vor allem jene genannt, die das Wiener Übereinkommen über Diplomatische Beziehungen und die Wiener Vertragsrechtskonvention ausverhandelten.

Schließlich war in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren die Südtirol-Frage ein Schwerpunkt österreichischer VN-Politik. 1960 brachte Kreisky den Konflikt vor die Generalversammlung (Kreisky 1960; siehe auch Tichy 2019, 150; Michal-Misak und Quendler 2006, 912). Aufgrund der Tatsache, dass Österreich sich als Schutzmacht der in Italien lebenden deutschsprachigen Minderheit erachtete, stellte dieses Thema einen

[3] Siehe hierzu den Beitrag von Jodok Troy in diesem Handbuch.

„Aspekt der österreichischen Sicherheits- und Außenpolitik“ (Rottenberger 2013, 165) dar. Konkreter Inhalt des Konflikts war die mangelnde Gleichstellung der in Italien (Südtirol) lebenden deutschsprachigen Minderheit sowie die fehlende Gewährung von Autonomie an Südtirol (Stuhlpfarrer 1983, 29–30; Kramer 2006, 815). Anfang der 1970er-Jahre begannen Italien und Österreich mit der Umsetzung der unter der Schirmherrschaft der VN erarbeiteten Lösung des Disputs (Kirchschläger 1970; 1972; Pallaver 2022)[4]. Diese – nicht unähnlich der Beilegung des Konflikts um Åland zwischen Finnland und Schweden im Jahre 1921 und gemäß der Formel der Anerkennung des territorialen Status Quo für die Autonomie nationaler Minderheiten – ist bis heute ein Modell zur Lösung territorialer, genauer gesagt irredentistischer, Konflikte zwischen Staaten (Kornprobst 2008, 14–15).

Innenpolitisch hatte die Außenpolitik in Österreich nie einen einfachen Stand. Das außenpolitische Interesse im Inland ist recht begrenzt. Die außenpolitische Anerkennung österreichischer VN-Politik im Ausland hingegen war in den 70er-Jahren sehr hoch. Ein Indikator dafür ist die Wahl Österreichs in den Sicherheitsrat. 1972 gaben 115 von 118 Staaten Österreich ihre Stimme (Emmerich 2005, 73). Österreichs Vermittlertätigkeit im Sicherheitsrat zwischen den Supermächten und auch zwischen dem Globalen Süden und Norden, welche viel mit der Interpretation einer aktiven Neutralität durch Botschafter Peter Jankowitsch zu tun hatte, wirkte sich zusätzlich positiv auf Österreichs internationale Reputation aus (UNSC 1973). Auch die Wahl Kurt Waldheims (parteilos) zum VN-Generalsekretär (Stuhlpfarrer 1983, 36–37) ist – zu diesem Zeitpunkt – als Indiz für die hohe internationale Reputation Österreichs zu werten. Deshalb ist es wohl nicht übertrieben, die 1970er-Jahre als „Höhepunkt in der Aktivität und im politischen Ansehen Österreichs in den Vereinten Nationen“ (Kramer 2006, 817–818) zu bezeichnen.

Danach allerdings gab es auch Perioden, in denen Österreich um seinen guten Ruf bangen musste, zum Beispiel während der Waldheim-Affäre (Ruggenthaler 2019, 68; Kramer 2006, 820–822). Der öffentlichen Meinung in Österreich mag Außenpolitik nicht allzu wichtig erschienen sein, aber der Welt war die österreichische Innenpolitik – vor allem aufgrund der Geschichte Österreichs – alles andere als gleichgültig. Eine Präsidentschaftswahl konnte daher sehr wohl außenpolitische Konsequenzen haben. Das Ansehen Österreichs in der Welt war nicht in Stein gemeißelt. Es war – und bleibt – eine unter anderem von Innenpolitik und Regierungskonstellationen abhängige Variable.

3 Österreich, die VN und der Zenit der liberalen Weltordnung: 1990–1999

Das Ende des Kalten Krieges und die weitere Liberalisierung der Weltordnung brachte Österreich dazu, seine außenpolitische Identität zu adaptieren. Die „Rolle als Ost-Westmittler“ (Rottenberger 2013, 169) verlor an Bedeutung. Mit dem Beitritt zur

[4] Siehe hierzu den Beitrag von Günther Pallaver in diesem Handbuch.

Europäischen Union (EU) gewann Österreich eine außenpolitische Arena hinzu, welche es zur Amplifizierung (Kornprobst 2019, 56) seines Einflusses in der internationalen Politik nutzen konnte, die jedoch auch umgekehrt auf seine Außenpolitik einwirkte (Kramer 2016, 51–52). Gleichzeitig wurde die Neutralität auf ein Mindestmaß reduziert (Hummer 2013, 737; Ruggenthaler 2019, 72). Dieser Prozess hing zwar in gewissem Maße auch mit dem EU-Beitritt zusammen, begann aber schon eine halbe Dekade zuvor. Bereits während der Kuwait-Invasion 1990/1991 durch den Irak sah sich Österreich, ab 1991 wiederum nichtständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates, gezwungen, fundamentale Entscheidungen bezüglich seiner Neutralität zu treffen. Herrschte in Österreich lange die Meinung, der neutrale Status würde die Teilnahme an Interventionen und Sanktionen, auch im Rahmen der VN, verunmöglichen, wurde diese Annahme im Zuge der Kuwait-Krise überdacht. Österreich erteilte beispielsweise Überflugrechte für in Saudi-Arabien stationierte Truppen (Mock 1991). Tichy (2019, 154) beschreibt diesen Wandel mit den Schlagworten „Solidarität statt Neutralität." Dieser Veränderungsprozess reduzierte Neutralität auf einen immer enger definierten militärischen Bereich (Kramer 2016, 51).

Trotz dieser Veränderungen blieb Österreich alles in allem den Schwerpunkten seiner VN-Politik treu. In der Abrüstung kooperierte es eng mit einigen anderen Staaten wie Kanada, Mexiko, Norwegen, Schweiz und Südafrika, um die Ächtung von Waffenkategorien anders zu denken. Maßgabe bei dieser Ächtung sollte die menschliche – und nicht mehr die nationale – Sicherheit sein. Waffenkategorien, die *qua* ihrer Technologie nicht zwischen Kombattant*innen auf der einen und Zivilist*innen auf der anderen Seite unterscheiden können, und damit gegen einen Grundpfeiler des internationalen humanitären Rechts verstoßen, sollten verboten werden. 1997 war Österreich eines der ersten Länder, welches sich für ein Verbot von Anti-Personen-Minen (APM) stark machte und beim Vertragsentwurf für die APM-Verbotskonvention federführend mitwirkte. Dieser wurde nach weiteren Verhandlungen und Konsultationen mit geringfügigen Änderungen im Dezember 1997 von 123 Staaten in Ottawa unterzeichnet (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, BMaA 1997, 179–80).

Die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen blieb ein Bestandteil österreichischer VN-Politik. Im Gegensatz zum Abrüstungsfeld wurde dieses Engagement jedoch nicht aus-, sondern abgebaut. 1991 und 1992 stellte Österreich mit rund 970 Soldat*innen 9,3 % bzw. 8,5 % des gesamten VN-Peacekeeping-Personals. Ab 1992 sank der prozentuelle Beitrag Österreichs kontinuierlich (berechnet auf Basis von United Nation Peacekeeping 2021). Dies lässt sich zuerst einmal mit dem sehr starken Gesamtanstieg des VN-Peacekeeping-Personals (und damit einhergehend einer immer höheren Zahl von Staaten des Globalen Südens) erklären.[5] Allerdings sank Österreichs Beitrag auch in absoluten Zahlen von Jahr zu Jahr. Waren 1990 noch 967 Österreicher*innen im Einsatz, waren es 2001 nur noch 510 und 2010 nur mehr 424 (United Nation Peace-

[5] Die Gesamtzahl der weltweiten UN-Peacekeeper belief sich 1990 auf 10.304, 2010 waren es 99.245 (United Nation Peacekeeping 2021b, immer auf Basis von November).

keeping 2021).[6] Das Bundesheer selbst führt die Reduktion seines Beitrags primär auf ein in Österreich chronisch unterfinanziertes Budget für Landesverteidigung zurück (Schmiedl 2014, 18).[7]

Ursprünglich lehnte Österreich die Teilnahme an friedenserhaltenden Maßnahmen am Balkan im Jahre 1992 ab und begründete dies mit der geografisch sehr nahen Lage und den historischen Verbindungen zur Balkan-Region. Dies änderte sich jedoch mit dem Beitritt zur EU (Hazdra 2003). Als neuer EU-Mitgliedstaat leistete es einen signifikanten Beitrag. 2005/2006 übernahm Österreich das Brigadekommando der europäischen Militärmission (European Union Force, EUFOR) „Althea" und 2009 stellte Österreich den Force Commander der EU-Operation in Bosnien-Herzegowina (Schmiedl 2014, 18). Zudem wurde Botschafter Wolfgang Petritsch (SPÖ) 1999 zum Hohen Repräsentanten der VN für Bosnien-Herzegowina berufen. Diese Funktion übte er bis 2002 aus und war damit an der zivilen Implementierung des Dayton-Abkommens beteiligt (Petritsch 2021). Botschafter Valentin Inzko (parteilos) hatte dieselbe Position von 2009 bis 2021 inne (Cede und Prosl 2015, 48–49).

In den 1990er-Jahren, beginnend mit einer weiteren Periode als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat von 1991 bis 1992, gestaltete Österreich mit, was damals als Vision der „neuen Weltordnung" in aller Munde war. Darüber hinaus verband die österreichische Diplomatie immer wieder die Schwerpunkte Menschenrechte, humanitäres Engagement und internationale Rechtstaatlichkeit. So hielt Österreich 1993 die Weltkonferenz über Menschenrechte ab. Das wichtigste Ergebnis dieser Konferenz war das Aktionsprogramm von Wien, welches eine erhebliche Ausweitung des Geltungsbereichs der völkerrechtlichen Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte vorsah. Des Weiteren wurde die Einrichtung eines VN-Hochkommissariats für Menschenrechte beschlossen (Kramer 2006, 828).

Während Österreichs Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 1991/1992 beschäftigte sich dieser vor allem mit der Golfkrise und dem Zerfall Jugoslawiens. Österreichs Repräsentant Botschafter Peter Hohenfellner wurde zum Vorsitzenden des Komitees zur Überwachung der Sanktionen im Irak (welches durch SR-Resolution 661 geschaffen wurde) gewählt. In dieser Position oblag es Österreich, die Durchführung der Sanktionen gegen den Irak zu kontrollieren und über Ausnahmen von Strafmaßnahmen zu entscheiden. Dabei galt es, einen Ausgleich zwischen der Durchsetzung der Sanktionen gegen das Saddam-Regime und der Aufrechterhaltung der Versorgung für die Zivilbevölkerung zu finden. Dies erlaubte Einfluss auf die humanitäre Lage der Zivilbevölkerung zu nehmen, eines der deklarierten Ziele der österreichischen VN-Politik

[6] Aufgrund der Datenlage werden jeweils die Zahlen der Monate November und Dezember verwendet.

[7] Siehe hierzu den Beitrag von Johann Frank in diesem Handbuch.

(BMaA 1991, 534–536; Cede und Prosl 2015, 47). Hohenfellner wurde im Jahre 1992 in dieser Position wiedergewählt (BMaA 1992, 583). Österreich übernahm im März desselben Jahres den Vorsitz des Sicherheitsrates, was mit der Beendigung der Kampfhandlung des Irak zusammenfiel. Im Zuge dessen verhandelte der Sicherheitsrat erneut unter dem Vorsitz Hohenfellners die Ausarbeitung der Modalitäten für die Rückgabe kuwaitischen Eigentums (BMaA 1991, 534–536).

Im Zuge der diplomatischen Arbeit zu Menschenrechten, humanitärem Engagement und internationaler Rechtstaatlichkeit machte Österreich auch vor Ideen zur Einschränkung der staatlichen Souveränität nicht halt. Jandl (2013, 30) verweist zurecht darauf, dass Österreich in der Zeit seiner zweiten Mitgliedschaft im Sicherheitsrat an einer wichtigen Debatte im für die Zweite Republik so wichtigen Punkt der internationalen Rechtsstaatlichkeit mitwirkte. Provokant ausgedrückt, lief die international vorherrschende und gleichsam absolute Interpretation von staatlicher Souveränität darauf hinaus, dass Staaten das internationale Recht hatten, innenpolitisch Unrecht zu tun (Kratochwil 1995). Im Lichte der Resolutionen zu Jugoslawien und anderen Fällen innerstaatlicher Kriege wurden diejenigen Stimmen immer lauter, die eine weniger absolute Interpretation von Souveränität postulierten. Bereits 1991 setze sich Alois Mock (ÖVP) mit den folgenden Worten dafür ein: “Respect for human rights must be one of the pillars of the international order. Therefore, concerns over human rights violations and inquiries with a view to safeguarding these rights cannot be considered interference in the internal affairs of a State.” Ab Mitte der 1990er-Jahre, verstärkt jedoch ab 1999, brachte Österreich in diesem Zusammenhang das Paradigma von menschlicher Sicherheit ins Spiel (Klestil 1995, 2000; Schüssel 1997; Ferrero-Waldner 1999; 2000; 2001; 2003; Plassnik 2005).

So lässt sich für die 1990er Jahre insgesamt durchaus ein positives Fazit ziehen. Die liberale Weltordnung ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass Menschenrechte mehr in den Vordergrund gestellt werden (Kornprobst und Paul 2021); Österreich wirkte dabei aktiv mit. Menschliche Sicherheit war nicht nur ein Prisma, durch das hindurch österreichische Außenpolitik Abrüstungspostulate dachte und formulierte, sondern generell ein Kompass österreichischer VN-Politik. Allerdings begannen sich bereits Mitte der 1990er-Jahre Probleme abzuzeichnen, die österreichische VN-Politik in den nächsten Jahren immer mehr begleiten sollten. Das Budget des österreichischen Außenministeriums wurde signifikant gekürzt und die Anzahl an Mitarbeiter*innen wurde von 1995 bis 2014 um ein Drittel reduziert. Des Weiteren stagnierte auch das Budget für Entwicklungshilfe, vor allem ab den 2000er-Jahren (Kramer 2016).[8]

[8] Siehe hierzu den Beitrag von Michael Obrovsky in diesem Handbuch.

4 Österreich, die VN und die strittige Weltordnung: 2000–2021

In den 2000er-Jahren wurden Träume einer „neuen Weltordnung" kaum mehr thematisiert. Stattdessen schlitterte die Welt zuerst über die Terroranschläge des 11. September und das Erstarken des Islamistischen Terrorismus, die US-Interventionen in Afghanistan und Irak und später durch die sich signifikant verschlechternden Beziehungen der Großmächte USA, China und Russland in eine neue Ära des Wettstreits, in der die liberale Weltordnung immer mehr unter Druck geriet. War dies bereits eine neue weltpolitische Konstellation, welche die Umsetzung der Schwerpunkte österreichischer Außenpolitik erschwerte, kam für Österreich Anfang der 2000er-Jahre auch noch eine europa- und sogar weltweite Kritikwelle gegen die Angelobung der ersten schwarz-blauen Regierung im Februar 2000 hinzu. Die Charakterisierung Österreichs als „pariah state" (Nowotny 2000) ist überzogen, aber sein außenpolitischer Ruf litt und damit verkleinerte sich sein Handlungsspielraum (Happold 2000).

Trotz der sich wandelnden politischen Großwetterlage und der innenpolitischen Veränderungen waren die außenpolitische Identität Österreichs und die Schwerpunkte österreichischer VN-Politik weiterhin mehr von Kontinuität als von abrupten Veränderungen geprägt. Dies lässt sich an der Fortsetzung der bisher gelebten Schwerpunktsetzung gut ablesen. So versuchte Österreich, wie gehabt, die Abrüstung voranzutreiben. Der Erfolg des Landminenverbots veranlasste die Kerngruppenstaaten dazu, weiterhin Abrüstung im Sinne der menschlichen Sicherheit zu postulieren. Die Konvention zum Verbot von Streuminen, welche 2008 in Oslo unterzeichnet wurde, stellte ein weiteres Resultat dieser Bemühungen dar (Maitre und Lévy 2019, 540). Ein kleinerer Teil der ursprünglichen Kerngruppenstaaten begann dann, das Argument der menschlichen Sicherheit auf nukleare Abrüstung anzuwenden. Mit starker österreichischer Unterstützung entwickelte sich innerhalb weniger Jahre ein immer größer werdendes Netzwerk von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren, die sich in der Humanitären Initiative (HI) organisierten. Dies resultierte 2017 im Atomwaffenverbotsvertrag, der 2021 in Kraft trat. Österreich arbeitete aktiv an weiteren wichtigen Instrumenten hin zu mehr Rüstungskontrolle mit. Bereits 2013 setzte sich Österreich für einen robusten Vertrag über den Waffenhandel in der Generalversammlung ein und forderte, den internationalen Handel mit konventionellen Waffen strengeren Regeln zu unterwerfen. 2014 erfolgte die Ratifikation sowie das Inkrafttreten des Vertrages. Für die Organisation des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBTO) und die Kontrolle der Einhaltung des Kernteststopp-Vertrags stellt Österreich sowohl 2020 als auch 2021 3,1 Mio. Euro zur Verfügung (Bundesministerium für Finanzen, BMF 2020, 22, 32; BMF 2021, 21, 31). Die IAEA erhält außerdem ein eigenes Budget, das allerdings zwischen 2020 und

2021 von 3,25 auf 2,75 Mio. Euro reduziert wurde. Insgesamt wurden die VN-Beiträge Österreichs um 5,7 Mio. Euro bzw. 6,5 % gesenkt (BMF 2021, 5).[9]

Österreich beteiligte sich nach wie vor an friedenserhaltenden Maßnahmen. Es kam zum Beispiel zu kürzeren Einsätzen in Albanien und Afghanistan; von 2008 bis 2010 partizipierte Österreich mit 170 Soldat*innen an einer Friedensmission im Tschad, welche vor der Überleitung in eine VN-Mission von der EU initiiert worden war. Diese löste jedoch eine Debatte über die Sinnhaftigkeit solcher Einsätze innerhalb der Bevölkerung aus (Schmiedl 2014). Seit 2010 stellte Österreich Personal für sieben Missionen, wobei der Einsatz in den Golanhöhen inzwischen bereits abgeschlossen ist (Bundesheer 2009, 2021). Die sechs laufenden Missionen mit österreichischer Beteiligung finden sich im Kosovo (UNMIK), Libanon (UNIFIL), Mali (MINUSMA), Nahen Osten (UNTSO), Westsahara (MINURSO) und auf Zypern (UNFICYP) (Bundesheer 2021). Der 10-Jahresvergleich der VN-Beiträge zeigt einen Rückgang von 44,55 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 40,2 Mio. Euro im Jahr 2020. Drastischer ist die Budgetgegenüberstellung der Jahre 2020 und 2021; hier sank das geplante Budget für friedenserhaltende Operationen auf 25,6 Mio. Euro (BMF 2021, 5; BMF 2009, 243). Der Rückzug vom Golan wurde im Ausland teils sehr kritisch kommentiert und als Bruch der außenpolitischen Tradition des Landes wahrgenommen (Greenwood und Chulow 2013; Reuters 2013). Österreichische Blauhelme hatten 39 Jahre lang dazu beigetragen, dass die sensible Grenzregion zwischen Israel und Syrien nicht erneut zum Schauplatz eines Krieges wurde.

Menschenrechte stellten nach wie vor einen wichtigen Schwerpunkt österreichischer VN-Politik dar. Seit der VN-Menschenrechtsrat (UNHRC) die VN-Menschenrechtskommission im Jahre 2006 abgelöst hatte, war Österreich bereits zweimal darin vertreten: 2011–2014 und 2019–2021. 2020 stellte Österreich mit Botschafterin Elisabeth Tichy-Fisslberger die Präsidentin. Dabei wurde die Wahrung der Rechte von Frauen, Kindern und Menschen mit Behinderung, die Bekämpfung des Menschenhandels, die Abschaffung der Todesstrafe, das Überwinden von Rassismus und Diskriminierung (Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten, BMEIA, 2019a, 2–3) sowie der Einsatz gegen Straflosigkeit (Schallenberg 2019, 2) priorisiert. 2014 brachte die Republik bei der 27. regulären Tagung des UNHRC eine Resolution zur Reduktion der Kindersterblichkeit ein (BMEIA 2014, 213); eine weitere zu Menschenrechten in der Rechtspflege folgte 2018 (BMEIA 2018, 95). Derzeit übt Österreich in seiner Funktion als Rapporteur im Dritten Komitee der Generalversammlung zusätzlich inhaltlichen Einfluss aus (BMEIA 2018, 96). Die Rolle der Menschenrechte rückte nicht zuletzt aufgrund des Syrienkonflikts und der Notwendigkeit für humanitäre Hilfe weiter

[9] Wiederum mit der Zivilgesellschaft kooperierend positioniert sich Österreich in den letzten Jahren immer stärker gegen autonome Waffensysteme. Auch dieser Abrüstungsinitiative, die wohl in der nahen Zukunft noch wirkungsmächtiger werden wird, liegt ein humanitärer Ansatz zugrunde.

in den Vordergrund. 2012 war Österreich als Mitglied des Menschenrechtsrats aktiv geworden, um auf die Verletzungen im Krisengebiet hinzuweisen (BMEIA 2012, 199), die Strafverfolgung von Tätern besonders bei Übergriffen auf die Zivilbevölkerung zu forcieren (BMEIA 2012, 216) und einen Bericht zur Menschenrechtslage von der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte anzufordern (BMEIA 2019b, 139).

Obwohl der Einsatz für Menschenrechte grundsätzlich mit humanitärem Engagement eng verwoben ist, hat Österreich sein humanitäres Engagement seit 2015 reduziert. Zahlungen an die Flüchtlingskomission der VN (UNHCR) sanken zwischen 2017 und 2018 von 8,3 Mio. auf 2,5 Mio. Euro (UNHCR 2019). Nachdem das diesbezügliche öffentliche Echo die Regierung in Verlegenheit gebracht hatte, wurde der Betrag im folgenden Jahr wieder auf 5,82 Mio. Euro angehoben (ORF 2020). Im September 2016 waren österreichische Diplomat*innen bei der Ausverhandlung der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migrant*innen beteiligt. Aufgrund der dort vertretenen kontroversen Sichtweisen mündete diese Erklärung nicht in einen rechtlich bindenden Vertrag, sondern lediglich in den Globalen Pakt für Flüchtlinge und den Globalen Pakt für Migration, welche im Dezember 2018 von der Generalversammlung angenommen wurden. Zur großen Überraschung vieler VN-Mitgliedsstaaten stimmte Österreich Letzterem nicht zu, obwohl österreichische Diplomat*innen und Völkerrechtler*innen an seiner Ausformulierung beteiligt gewesen waren. Der Weg zu diesem Schritt wurde im Ausland detailgetreu und sehr kritisch seziert. Die Identitären übten Druck auf die mitregierende FPÖ aus; diese stellte sich dem Migrationspakt daraufhin entgegen (Baumann 2018).

Im Gegensatz zur Reduktion seines humanitären Engagements vergrößerte Österreich seinen Einsatz für internationale Rechtsstaatlichkeit. Seit 2005 organisiert Österreich die „Group of Friends of the Rule of Law", der etwa 50 Staaten angehören (BMEIA 2021b). Ein Schritt in die von Österreich befürwortete Richtung wurde 2012 mit der Konsens-Abstimmung über Resolution A/RES/67/1 (Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels) getan. Im Rahmen dieser „Group of Friends" tritt Österreich „vehement für eine Verankerung der ‚Rule of Law' in den Nachhaltigen Entwicklungszielen der VN ein" (BMEIA 2014, 191). Um die Rechtsstaatlichkeit in der Post-2015-Agenda (BMEIA 2021b), den Nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs) und der Agenda 2030 zu verankern, organisierte Österreich in Zusammenarbeit mit Mexiko und Liechtenstein sowie der VN-Einheit für Rechtsstaatlichkeit mehrere Informationsveranstaltungen (BMEIA 2015, 174).

Als Österreich von 2009 bis 2010 zum dritten Mal nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat wurde, konzentrierte es sich wiederum stark auf internationale Rechtsstaatlichkeit. Dabei legte es den Hauptfokus auf den Schutz von Zivilist*innen, insbesondere von Frauen und Kindern, und brachte in seiner Vorsitzperiode Resolution 1894 (UNSC 2009) ein, welche einstimmig angenommen wurde. Darin bekräftige der Sicherheitsrat unter anderem seine Bereitschaft, im Falle von vorsätzlichen Angriffen auf Zivilpersonen oder bei gezielter Behinderung humanitärer Hilfe angemessene Maßnahmen im Rahmen

der geltenden gesetzlichen Grundlagen der VN zu setzen. Des Weiteren spricht sich die Resolution klar gegen die Straflosigkeit schwerer Übergriffe auf die Zivilbevölkerung aus und sieht erstmals umfassende Mechanismen strafrechtlicher Verantwortung vor (UNSC 2009). Im Jahr 2010 fokussierte sich Österreich dann auf die effektive Umsetzung der Resolution (BMEIA 2010, 49–50).

Außerdem nutzte es seine Sicherheitsratsmitgliedschaft dazu, um sich für den Rechtsschutz von Personen stark zu machen, welche von gezielten Sanktionen betroffen sind. Dies ist insbesondere deshalb ein wichtiges Thema, weil es immer wieder zu Verwechslungen oder ungerechtfertigten Verhängungen kommt und keine Anlaufstelle für Betroffene bestand. Zwar waren aufgrund der skeptischen Haltung anderer Mitglieder, vor allem der ständigen, nur kleine Fortschritte möglich, jedoch konnte unter aktiver Mithilfe Österreichs die Gründung einer Ombudsstelle für Beschwerden von Terrorismusverdächtigen als Überprüfungs- und Anlaufstation umgesetzt werden (Tichy 2019, 155). Diese Initiative Österreichs (Res 1904) hängt stark mit der Position Botschafter Thomas Mayr-Hartings als Vorsitzender des 1267-Sanktionenkomitee (Al-Qaida/Taliban) zusammen (BMEIA 2010, 61). Österreich war in seiner anderthalbjährigen Vorsitztätigkeit für die ausführlichste Sichtung und Überprüfung der Liste seit deren Bestehen verantwortlich und tatsächlich konnten 47 Namen rehabilitiert werden (Spindelegger 2013, 19).

5 Fazit und Ausblick

Kehren wir noch einmal zur ersten Rede eines österreichischen Außenministers vor der VN-Vollversammlung zurück. Ist Österreich seinem Anspruch gerecht geworden, „aktiv zu kooperieren, um die vielen und oftmals komplexen Probleme in unserem Zeitalter zu diskutieren und lösen“? Diese Frage ist differenziert zu beantworten.

Einerseits ist Österreich seinem Selbstverständnis als weltpolitisch mitgestaltender Staat gerecht geworden. Gemessen an seiner Größe und Wirtschaftskraft schaffte es Österreich „to punch above its weight“, wie Diplomat*innen anderer Länder es manchmal formulieren. Dies trifft vor allem auf die Schwerpunkte seiner VN-Diplomatie zu: Abrüstung, friedenserhaltende Maßnahmen, Menschenrechte, humanitäres Engagement und internationale Rechtsstaatlichkeit. Auch in anderen Bereichen, die aufgrund der Kürze dieses Kapitels nicht weiter behandelt werden können, zum Beispiel Seerecht, Umweltrecht und Weltraumrecht, hat sich Österreich einen Status als international respektierter Mitgestalter erarbeitet.

Auf der anderen Seite gibt es auch Defizite. Oben wurde bereits erwähnt, dass friedenserhaltenden Maßnahmen und humanitärem Engagement nun nicht mehr die politische Priorität eingeräumt wird, die diese Schwerpunkte einmal innehatten. In der Entwicklungspolitik hat Österreich zwar auf diplomatischem Parkett einige wichtige Impulse gesetzt – wir führten hierbei bereits die Rechtsstaatlichkeit und die Ziele der nachhaltigen Entwicklung an –, aber die finanzielle Ausstattung der österreichischen

Entwicklungspolitik bleibt weit unter dem, was in internationalen Foren immer wieder versprochen wurde. Österreich bleibt sehr weit von dem Ziel entfernt, die 0,7 % seines Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungspolitik zu verwenden, die es in zahlreichen Dokumenten seit 1970 zugesagt hat.

In Figls Zitat gibt es den wichtigen Zusatz „in unserem Zeitalter". Was charakterisiert das heutige Zeitalter, welche plausiblen Szenarien für künftige Entwicklungen gibt es und was heißen diese eigentlich für die österreichische VN-Diplomatie?

In den letzten 50 Jahren hat sich die internationale Diplomatie immer mehr zur globalen Diplomatie gewandelt (Bjola und Kornprobst 2016). Mehr und mehr staatliche und nichtstaatliche Akteur*innen gesellen sich zu Repräsentant*innen von Außenministerien auf der diplomatischen Bühne. Mehr und mehr Politikbereiche, von Umwelt bis Gesundheit, werden auf dieser diskutiert und verhandelt. In diesem Umfeld muss multilaterale Diplomatie Strategien und Taktiken verändern. Um etwas ausrichten zu können, muss sie zentrale Knoten in Netzwerken besetzen, immer weitere Netzwerke (oft auch ad hoc) zu staatlichen und nichtstaatlichen internationalen Akteur*innen spinnen und Brücken zwischen Politikfeldern bauen. Uns erscheint, dass österreichische VN-Politik schon seit Jahren immer dort erfolgreich ist, wo ihr all dies gelingt. Die Humanitäre Initiative war ein solch breites Netzwerk, das Brücken zwischen Menschenrechten und Abrüstung geschlagen hat (Kmentt 2022).[10]

In unserem Zeitalter gibt es eine immer größere Vielzahl an neuen Problematiken, derer sich die Diplomatie annehmen muss. Es sollte der Anspruch Österreichs sein, wichtige Problematiken ehestmöglich zu erkennen und einen Beitrag dazu zu leisten, sie auf die globale Agenda zu setzen. Um nur zwei Beispiele hierfür zu nennen, hat Österreich vor der Corona-Pandemie globale Gesundheit ähnlich vernachlässigt wie die allermeisten anderen Staaten, obwohl Expert*innen zumindest seit der SARS-Epidemie in den frühen 2000er-Jahren immer eindringlicher vor der Möglichkeit einer Pandemie gewarnt hatten.[11] Digitale Innovation wird Diplomatie in der Zukunft immer mehr beschäftigen. Digitale Technologie entwickelt sich so rasant, dass wir uns vielleicht schon bald dem Übergang von der digitalen zur Quantum-Datenverarbeitung nähern. Diplomatie wird diesem atemberaubenden technologischen Fortschritt immer ein Stück weit hinterherlaufen müssen, aber Regeln für digitale Interaktionen müssen dennoch möglichst zeitnah auf internationaler Ebene ausverhandelt werden.

Beide Beispiele unterstreichen übrigens auch, wie herkömmliche Diplomatie immer mehr durch wissenschaftliche und technische Expertise angereichert werden sollte, um innovative Ideen und Lösungsansätze zu finden. Staaten, die in dieser Hinsicht erfolgreicher sind als andere, haben einen großen Vorteil dabei, ihre Lösungsansätze international einzubringen (Bjola und Kornprobst 2021). Und dabei macht es nicht einmal einen großen Unterschied, welche territoriale oder demografische Größe ein Land hat.

[10] Siehe hierzu den Beitrag von Alexander Kmentt in diesem Handbuch.

[11] Siehe hierzu den Beitrag von Sandra Sonnleitner in diesem Handbuch.

Weiterführende Quellen

Gareis, Sven. 2019. „Frieden und Vereinte Nationen“. In *Handbuch Frieden*, hrsg. von Hans J. Gießmann und Bernhard Rinke, 741–751. Wiesbaden: Springer.

Das Kapitel gibt einen guten Überblick darüber, wie Staaten, Österreich inbegriffen, in Kernpolitikbereichen der Vereinten Nationen interagieren.

Weiss, Thomas G., und Sam Daws. Hrsg. 2018. *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press.

Dieses Standardwerk zu den Vereinten Nationen behandelt auch die Rolle Österreichs in einer Reihe von Politikfeldern wie Menschliche Sicherheit, Medien, Minderheiten und Gegenmaßnahmen zu organisierter Kriminalität.

Conforti, Benedetto, und Carlo Focarelli. 2016. *The Law and Practice of the United Nations.* Dordrecht: Brill.

Beim Zusammenspiel von Völkerrecht und diplomatisch-politischen Praktiken kommt es nicht zuletzt auf völkerrechtliche Expertise an. Österreichische Völkerrechtler haben sich hierbei vor allem im Bereich der Menschenrechte hervorgetan.

Lavelle, Kathryn C. 2020. *The Challenges of Multilateralism.* New Haven, CT: Yale University Press.

Das Buch behandelt die gegenwärtigen Probleme des Multilateralismus und kommt dabei auch auf multilaterale Initiativen Österreichs zu sprechen.

Literatur

Baumann, Meret. 2018. „Wie eine Kampagne rechter Propagandisten Österreichs Ausstieg aus dem Migrationspakt beeinflusste“. Neue Zürcher Zeitung, 2. November.

Bjola, Corneliu, und Markus Kornprobst. 2021. (Buchmanuskript). „Introducing Digital International Relations“. In *Digital International Relations*, Hrsg. von Corneliu Bjola und Markus Kornprobst.

Bjola, Corneliu, und Markus Kornprobst. 2016. *Understanding International Diplomacy*. London, New York, NY: Routledge.

BMaA. 1991. *Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik - Außenpolitischer Bericht 1991*. Wien: Manz.

BMaA. 1992. *Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik - Außenpolitischer Bericht 1992*. Wien: Manz.

BMaA. 1997. *Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik - Außenpolitischer Bericht 1997*. Wien: Manz.

BMEIA. 2010. *Österreich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2009/2010*. Wien: Manz.

BMEIA. 2012. *Außen- und Europapolitischer Bericht 2012*. Horn: Berger.

BMEIA. 2014. *Außen- und Europapolitischer Bericht 2014*. Horn: Berger.

BMEIA. 2015. *Außen- und Europapolitischer Bericht 2015*. Horn: Berger.

BMEIA. 2018. *Außen- und Europapolitischer Bericht 2018*. Horn: Berger.

BMEIA. 2019b. *Außen- und Europapolitischer Bericht 2019*. Horn: Berger.

BMEIA. 2019a. „Österreichische Kandidatur für den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 2019a–2021: Vorhaben und Zusagen“. https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Menschenrechte/Vorhaben_und_Zusagen_fuer_oe_MRR-Kandidatur.edited.pdf.

BMEIA. 2021b. „Rule of Law“. Österreich und die Vereinten Nationen. https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/oesterreich-und-die-vereinten-nationen/rule-of-law/. Zugegriffen: 15. März 2021.

BMF. 2009. „Beiträge an internationale Organisationen“. https://service.bmf.gv.at/BUDGET/budgets/2009/beilagen/Beitraege_internationale_Organisationen.pdf.

BMF. 2020. „Beiträge an internationale Organisationen“. https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2020/beilagen/Beitraege_internationale_Organisationen_2020.pdf.

BMF. 2021. „Beiträge an internationale Organisationen“. https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2021/beilagen/Beitraege_internationale_Organisationen_2021.pdf.

Bundesheer. 2009. „UN-Mission am Golan: 35 Jahre für den Frieden“. Aktuelle Berichte. https://www.bundesheer.at/ausle/undof/artikel.php?id=2830. Zugegriffen: 16. März 2021.

Bundesheer. 2021. „Auslandseinsätze des Bundesheeres“. Zahlen Daten, Fakten. https://www.bundesheer.at/ausle/zahlen.shtml. Zugegriffen: 15. März 2021.

Cede, Franz, und Christian Prosl. 2015. *Anspruch und Wirklichkeit - Österreichs Außenpolitik Seit 1945*. Innsbruck: StudienVerlag.

Emmerich, Klaus. 2005. *Unterwegs zum Frieden: 50 Jahre Österreich in den Vereinten Nationen*. Wien: Ueberreuter.

Ferrero-Waldner, Benita. 1999. Rede vor der VN-Generalversammlung am 21. September 1999. https://undocs.org/en/A/54/PV.7.

Ferrero-Waldner, Benita. 2000. Rede vor der VN-Generalversammlung am 15. September 2000. https://undocs.org/en/A/55/PV.17.

Ferrero-Waldner, Benita. 2001. Rede vor der VN-Generalversammlung am 12. November 2001. https://undocs.org/en/A/56/PV.48.

Ferrero-Waldner, Benita. 2003. Rede vor der VN-Generalversammlung am 25. September 2003. https://undocs.org/en/A/58/PV.12.

Figl, Leopold. 1956. Rede vor der VN-Generalversammlung am 22. November 1956. https://undocs.org/en/A/PV.589.

Figl, Leopold. 1957. Rede vor der VN-Generalversammlung am 25. September 1957. https://undocs.org/en/A/PV.687.

Figl, Leopold. 1958. Rede vor der VN-Generalversammlung am 23. September 1958. https://undocs.org/en/A/PV.755.

Frey, Eric. 2011. „Konferenzplatz Wien: Vienna as an International Conference Site“. In *Global Austria: Austria's Place in Europe and the World*, hrsg. von Günter Bischof, Fritz Plasser, Anton Pelinka, und Alexander Smith, 147–160. New Orleans, LA: UNO Press.

Greenwood, Phoebe, und Martin Chulov. 2013. „Israel Reacts Angrily to Austria's Withdrawal from the Golan Heights“. The Guardian, 6 Juni. https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/israel-angry-austria-golan-heights.

Happold, Matthew. 2000. „Fourteen Against One: The EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government.“ *International and Comparative Law Quarterly* 49:953–955.

Hazdra, Peter. 2003. *Österreichs Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen: Rahmenbedingungen - politische Hintergründe - Trends und Perspektiven*. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung.

Hummer, Waldemar. 2013. „Der Internationale Status und die Völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918“. In *Österreichisches Handbuch des Völkerrecht*. Bd. I -Textteil, hrsg. von August Reinisch, 684–737. Wien: Manz.

Jandl, Gerhard. 2013. „Österreichs Mitgliedschaft Im Sicherheitsrat 1991/92 - Ein Erfahrungsbericht.“ In *Im Dienst Der Internationalen Gemeinschaft – Österreich in Den Vereinten Nationen*, hrsg. von Jodok Troy, 23–34. Innsbruck: innsbruck university press.

Kammel, Arnold. 2013. „Österreich zwischen Neutralität und Solidarität – die rechtlichen Rahmenbedingungen für Österreichs Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen“. In *Im Dienst der internationalen Gemeinschaft – Österreich in den Vereinten Nationen*, Hrsg. von Jodok Troy, 49–63. Innsbruck: innsbruck university press.

Kirchschläger, Rudolf. 1970. Rede vor der VN-Generalversammlung am 30. September 1970. https://undocs.org/en/A/PV.1855.

Kirchschläger, Rudolf. 1972. Rede vor der VN-Generalversammlung am 5. Oktober 1972. https://undocs.org/en/A/PV.2054.

Klestil, Thomas. 1995. Rede zu den Feierlichkeiten zum 50. Geburtstag der VN am 23. Oktober 1995. https://undocs.org/en/A/50/PV.37.

Klestil, Thomas. 2000. Rede zum Millenium Summit am 6. September 2000. https://undocs.org/en/A/55/PV.4.

Kofler, Martin. 2003. *Kennedy und Österreich: Neutralität im Kalten Krieg*. Innsbruck: StudienVerlag.

Kornprobst, Markus. 2008. *Irredentism in European Politics: Argumentation, Compromise and Norms*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kornprobst, Markus. 2019. *Co-managing International Crises: Judgements and Justifications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kornprobst, Markus, und T.V. Paul. 2021. Introduction: Globalization, De-globalization and the Liberal International Order. *International Affairs* 97(5):1305–1316.

Kramer, Helmut. 2016. Österreichs Außenpolitik 1995–2015. *Osterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 45(2):49–57.

Kramer, Helmut. 2006. „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005)“. In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emmerich Tálos, 807–837. Wien: Manz.

Kranenpohl, Uwe, und Anja Opitz. 2013. „‚Entaustrifizierte‘ Neutralität: Rechtspolitischer Wandel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges“. In *Im Dienst der internationalen Gemeinschaft – Österreich in den Vereinten Nationen*, Hrsg. von Jodok Troy, 65–79. innsbruck university press.

Kratochwil, Friedrich. 1995 „Sovereignty as Dominium: Is there a Right of Humanitarian Intervention?“ In *Beyond Westphalia*, hrsg. von Gene M. Lyons und Michael Mastanduno, 21–42. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Kreisky, Bruno. 1959. Rede vor der VN-Generalversammlung am 21. September 1959. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL5/901/10/PDF/NL590110.pdf?OpenElement.

Kreisky, Bruno. 1960. Rede vor der VN-Generalversammlung am 29. September 1960. https://undocs.org/en/A/PV.877.

Maitre, Emmanuelle, und Pauline Lévy. 2019. Becoming a Disarmament Champion: The Austrian Crusade against Nuclear Weapons. *Nonproliferation Review* 26(5–6):537–557.

Michal-Misak, Silvia, und Franz Quendler. 2006. „Österreich in internationalen Organisationen.“ In *Politik in Österreich: Das Handbuch*, Hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller, und Emmerich Tálos, 905–924. Wien: Manz.

Mock, Alois. 1991. Rede vor der VN-Generalversammlung am 27. September 1991. https://undocs.org/en/A/46/PV.12.

Nowotny, Thomas. 2000. Austria – A Pariah Country. *Partisan Review* 67(3):411–420.

ORF. 2020. „Österreich erhöht Zahlung an UNHCR.“ https://orf.at/stories/3181523/.

Petritsch, Wolfgang. 2021. „Wolfgang Petritsch“. Personal Pages. https://www.wolfgangpetritsch.com.

Plassnik, Ursula. 2005. Rede vor der VN-Generalversammlung am 20. September 2005. https://undocs.org/en/A/60/PV.16.

Reuters. 2013. „Austria May Delay Peacekeepers' Withdrawal from Golan". Jerusalem Post, 18 Juni. https://www.jpost.com/diplomacy-and-politics/austria-may-delay-peacekeepers-withdrawal-from-golan-316921.

Rottenberger, Nikolaus. 2013. „Österreichs Sicherheitspolitik in den Vereinten Nationen". In *Im Dienst der internationalen Gemeinschaft – Österreich in den Vereinten Nationen*, hrsg. von Jodok Troy, 161–171. Innsbruck: innsbruck university press.

Ruggenthaler, Peter. 2019. „Österreich zwischen Ost und West, 1955–1989". In *Österreich, Europa und die Welt: Internationale Beziehungen im 20. und 21. Jahrhundert*, hrsg. von Walter M. Iber und Peter Teibenbacher, 59–74. Wien: Lit Verlag.

Schallenberg, Alexander. 2019. Rede vor der VN-Generalversammlung am 24. September 2019. https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/reden/2019/09/rede-von-bundesminister-alexander-schallenberg-anlaesslich-der-74-tagung-der-vereinten-nationen-in-new-york/.

Schemper, Lukas. 2016. „Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Österreich und die Repatriierung sowjetischer Flüchtlinge". In *Österreich im Kalten Krieg: Neue Forschungen im internationalen Kontext*, hrsg. von Maximilian Graf und Agnes Meisinger, 49–71. Wien: V & R Unipress.

Schmiedl, Erwin. 2014. „Österreich: 55 Jahre Teilnahme an internationalen Einsätzen". https://www.bundesheer.at/ausle/pdf/55_jahre_ausle.pdf.

Schüssel, Wolfgang. 1997. Rede vor der VN-Generalversammlung am 25. September 1997. https://undocs.org/en/A/52/PV.12.

Sozialwissenschaftliche Arbeitsgemeinschaft (SWA). 1970. *Die Bewerbung Österreichs um einen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen*. Wien: SWA.

Späni-Schleidt, Jürg. 1983. *Die Interpretation der dauernden Neutralität durch das schweizerische und das österreichische Parlament*. Bern: Verlag Paul Haupt.

Spindelegger, Michael. 2013. „Österreichs Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2009/10." In *Im Dienst Der Internationalen Gemeinschaft – Österreich in Den Vereinten Nationen*, Hrsg. von Jodok Troy, 11–22. Innsbruck: innsbruck university press.

Stuhlpfarrer, Karl. 1983. *Österreich – dauernd neutral: Die österreichische Außenpolitik seit 1945*. Wien: Bundespressedienst.

Tichy, Helmut. 2019. „Österreich als Mitglied Internationaler Organisationen". In *Österreich, Europa und die Welt - Internationale Beziehungen Im 20. und 21. Jahrhundert*, hrsg. von Walter M. Iber und Peter Teibenbacher, 143–62. Wien: LIT Verlag.

UNGA. 1956. Austria Draft Resolution, The Situation in Hungary. A/3324. New York: UN, 9. November.

UNGA. 1979. Austria Draft Resolution, United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace. The Voluntary Fund for the United Nations Decade for Women. A/C.3/34/L.45. New York: UN, 23. November.

UNHCR. 2019. „Weltweit erstmals mehr als 70 Millionen Menschen auf der Flucht". 19. Juni. https://www.unhcr.org/dach/at/31645-weltweit-erstmals-mehr-als-70-millionen-menschen-auf-der-flucht.html.

UN ECOSOC. 1979. Austria Draft Resolution, The Role of the Youth in the Promotion and Protection of Human Rights Including the Question of Conscientious Objection to Military Service. E/CN.4/L.145O. New York: UN, 6. März.

United Nations Peacekeeping. 2021. „Troop and Police Contributors". Data. https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors.

UNSC. 1956. Letter dated 28 October 1956 from the Representative of Austria addressed to the Secretary General. S/3697. New York: UN, 28. Oktober.

UNSC. 1973. Official Records 1684th meeting. S/PV.168416. New York: UN, Januar 1973.

UNSC. 1984. Letter dated 1 July 1984 from the Representatives of Australia, Austria, Canada, Denmark, Finland, Ireland, Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the President of the Security Council. S/16662. New York: UN, 6. Juli.

UNSC. 1987a. Letter dated 11 December 1987a from the Permanent Representatives of Austria, Canada, Denmark, Finland, Ireland, Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the Secretary-General. S/19334. New York: UN, 11. Dezember.

UNSC. 1987b. Letter dated 14 December 1987b from the Permanent Representatives of Austria, Canada, Denmark, Finland, Ireland, Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council. S/19341. New York: UN, 14. Dezember.

UNSC. 1989a. Letter dated 22 May 1989a from the Representatives of Australia, Austria, Canada, Denmark, Finland, Ireland, Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland addressed to the Secretary-General. S/20650. New York: UN, 22. Mai.

UNSC. 1989b. Letter dated 1 June 1989b from the Permanent Representatives of Austria to the United Nations addressed to the President of the Security Council. S/20666. New York: UN, 1. Juni.

UNSC. 2009. Resolution 1894, Protection of Civilians in Armed Conflict. S/RES/1894. New York: UN, 11. November.

Verdross, Alfred. 1956. Austria's Permanent Neutrality and the United Nations Organization. *American Journal of International Law* 50(1):61–68.

Verdross, Alfred. 1958. Die österreichische Neutralität. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 19:512–530.

Zemanek, Karl. 1961. Neutral Austria in the United Nations. *International Organization* 15(3):408–422.

Zemanek, Karl. 1968. Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 28:16–32.

Sandra Gintsberger studierte Internationale Studien an der Universität Innsbruck und der Diplomatischen Akademie Wien. Dort arbeitete sie auch von 2021 bis 2022 als wissenschaftliche Mitarbeiterin. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen der diplomatischen Kommunikation und der multilateralen Zusammenarbeit. Sie absolviert gerade ein Verwaltungspraktikum im Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten.

Karina Karik studierte Rechtswissenschaften und Soziologie an der Universität Wien. Zudem absolvierte sie den Master of Advanced International Studies (M.A.I.S.) an der Diplomatischen Akademie Wien mit Auszeichnung. Aktuell dissertiert und lehrt sie am Institut für Römisches Recht und Antike Rechtsgeschichte der Universität Wien. Ihre Forschungsinteressen umfassen internationale Beziehungen (besonders: Souveränität), Rechtssoziologie, Methodenlehre und Römisches Recht.

Melanie Petrov studiert an der Diplomatischen Akademie Wien (M.A.I.S.). Vor Kurzem schloss sie ein Verwaltungspraktikum im Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten ab. Die Schwerpunkte ihrer Forschung sind die digitale Transformation, Cybersicherheit und der Einfluss der Digitalisierung auf das politische sowie diplomatische Handwerk.

Prof. Dr. Markus Kornprobst ist Fachbereichsleiter für Politik und Internationale Beziehungen an der Diplomatischen Akademie Wien. Er ist Autor und Herausgeber von neun Büchern und publiziert in führenden Fachzeitschriften wie *International Organization* und *International Affairs.* Er arbeitet im Moment an Forschungsprojekten zu digitalen internationalen Beziehungen, Frieden und Konflikt im Horn von Afrika, globaler Gesundheitspolitik, dem friedlichen Wandel internationaler Ordnung und österreichischer Außenpolitik.



Österreichische Europapolitik

Andreas Maurer

Zusammenfassung

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie sich die österreichische Europapolitik entwickelt hat und gegenwärtig darstellt. Untersucht werden hierbei die Herausbildung der bis heute geltenden Grundparameter der Mitgliedschaft in der EU, die Politik Österreichs im Rahmen der Fortentwicklung der integrationspolitischen Vertragsgrundlagen, das Abstimmungsverhalten Österreichs im Ministerrat der EU sowie die interinstitutionellen Koordinations- und Steuerungsstrukturen der Europapolitik.

1 Einleitung

Seit gut 25 Jahren ist die Republik Österreich Vollmitglied der Europäischen Union (EU). In jenen Bereichen, in denen über den Beitritt Souveränitätsrechte übertragen wurden, erhielten die Staatsorgane innerhalb des institutionellen Systems der EU umfassende Mitwirkungs-, Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsrechte. Mit dem Beitritt verstärkte sich ein Europäisierungsprozess, der seinen Anfang in den österreichischen Beitrittsbemühungen nahm. Die wesentlichen Impulse hierfür wurden durch die neue Koalitionsregierung zwischen Sozialdemokratischer Partei (SPÖ) und Volkspartei (ÖVP) im Januar 1987 gesetzt, hatten anfänglich aber nicht explizit die Vollmitgliedschaft Österreichs zum

„Political struggles are mediated by prevailing institutional arrangements" (Bulmer 1994, 355)

A. Maurer (✉)
Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich
E-Mail: andreas.maurer@uibk.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_33

Ziel. Im Rahmen eines „Global Approach“ strebte Österreich vielmehr eine Teilnahme als „Teilmitglied“ am Binnenmarkt an. Vor dem Hintergrund der seitens der EU formulierten Beitrittsbedingungen, der Anträge Schwedens, Finnlands und Norwegens und der damit ausgelösten Beitrittsdynamik innerhalb der EFTA verdichteten sich die Bestrebungen Wiens jedoch rasch auf eine Vollmitgliedschaft.

Österreich brachte das Beitrittsgesuch bei der „alten“ Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein und trat am 1. Januar 1995 der „neuen“ EU bei. In der Zwischenzeit hatte der europäische Integrationsprozess das Stadium einer Politischen, Wirtschafts- und Währungsunion erreicht: Am 7. Februar 1992 unterzeichneten zwölf Staats- und Regierungschefs in Maastricht den Vertrag über die Europäische Union, der am 1. November 1993 in Kraft trat. Österreich trat somit nicht nur einem um umwelt-, sozial-, wirtschafts- und währungspolitische Instrumente erweiterten Binnenmarkt bei, sondern einer Union, zu deren Aufgaben auch die intergouvernementale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik und in der migrations-, justiz- und strafrechtlichen Zusammenarbeit gehörte. Insbesondere dieser Entwicklungsschritt nötigte allen beteiligten Akteuren eine besondere Sensibilität in Fragen der Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Hinblick auf die österreichische, finnische und schwedische Neutralität und Neutralitätspolitik ab.

Der folgende Beitrag unternimmt den Versuch, die Grundparameter der österreichischen Europapolitik im historischen Längsschnitt der letzten 30 Jahre zu analysieren. Im Zentrum der Untersuchung steht daher der Mitgliedschaftsprozess Österreichs innerhalb der EU. Europapolitik wird hierbei als die Summe der auf die EU-Integration bezogenen, verfassungs- und sekundärrechtlichen Normbestände, der inter- wie intraministeriellen sowie der parlamentarischen Regelwerke und Verfahrensroutinen definiert. Aufgrund ihrer funktionalen Reichweite und Integrationsdichte greift Europapolitik sowohl als besonderes Element der Außenpolitik wie auch als gewichtige Funktion staatlicher Innenpolitik. Aufgrund der besonderen Prozessdynamik europäischer Integration bietet sich als theoretisch-konzeptionelles Modell der historische Neo-Institutionalismus an (Bulmer 1994; Hall und Taylor 1996; North 1992, 1993; Pierson 1996a, b). Mit dessen Hilfe ist es möglich, die Analyse der Bildung und Vertretung politisch-strategischer, nationaler Interessen in den breiteren Kontext der innen- wie außenpolitischen Anreizstrukturen zu stellen.

Das zentrale Erkenntnisinteresse liegt in der Darlegung des Verhältnisses zwischen handlungsleitenden Ideen, Leitbildern und Interessen der zentralen Akteure einerseits und der diese umgebenden Strukturen, Normen und prozeduralen Regelwerke andererseits. Ausgangspunkt der Analyse ist der daher die Entwicklung der Grundzüge österreichischer Europapolitik bis zum Inkrafttreten des Mitgliedschaftsvertrages mit der EU. In den darauffolgenden Kapiteln zeige ich dann, wie sich Österreich in zentralen Momenten der Fortbildung der europäischen Verfassung bewegt hat. Ich nehme hierzu die Regierungskonferenzen zur Änderung der Verträge in den Blick und konzentriere mich dabei auf die für Österreich zentralen – handlungsbestimmenden – Reformbau-

stellen. Vor diesem Hintergrund untersucht der Beitrag dann das effektive Abstimmungsverhalten Österreichs im Ministerrat der EU und stellt die hierzu innerstaatlich entwickelten Grundzüge der interministeriellen Koordinierung in der Europapolitik dar.

Der Ansatz des historischen Neo-Institutionalismus verspricht am ehesten, die auf die EU bezogenen Integrationsentwicklungen Österreichs zeitbezogen zu erklären und nicht nur statische Modelle bzw. Momentaufnahmen zu liefern. Das Erkenntnisinteresse dieses Beitrags besteht im Wesentlichen darin, einen politikwissenschaftlichen Forschungsansatz zu nutzen, mit dem die Integrationsprozesse und ihre institutionelle Dynamik über den Zeitraum von etwa 30 Jahren dargestellt und erklärt werden können (Thelen und Steinmo 1992, 2). Im Kern blicke ich daher auf die über die Zeit geänderten, binnen- wie außeninduzierten Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Elemente der Kontinuität und der Zäsuren österreichischer Europapolitik. Durch die Analyse handlungsbestimmender Wegmarken, längerfristiger Prozesse und die Identifikation von Wendepunkten lassen sich prägende Veränderungen in der Europapolitik darstellen. Zäsuren – *critical junctures* (Cappoccia und Kelemen 2007, 343–344) – führen in dieser Lesart zur Überprüfung tradierter bzw. zur Erprobung und Festlegung neuer Deutungsachsen, veränderten Interpretationsmustern und Politiken.

Entlang dieser theoretischen Konzeptualisierung unternehme ich im Folgenden den Versuch, die Prozesse der österreichischen Europapolitik in zwei aufeinanderfolgenden Konstellationen zu analysieren. Zum einen beleuchte ich die Beitritts- bzw. Mitgliedschaftspolitik der Republik und die damit verbundenen Entwicklungen zur Bewertung und Ausbildung der Grundlagen österreichischer Europapolitik. Hierauf aufbauend untersuche ich anschließend, wie und warum sich österreichische Basispositionen hinsichtlich der weiteren Entwicklung des politischen Systems der EU entwickelt haben.

2 Kontextualisierung der Mitgliedschaft

Um den Blick für die sich Österreich anbietenden „Stellschrauben“ der europäischen Integrationspolitik zu identifizieren, geht der Beitrag zunächst auf die wesentlichen Charakteristika des EU-Systems ein. Die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften (Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS, Vertrag über die Europäische Atomunion, Euratom, und EWG-Vertrag) waren von Anfang an so angelegt, dass einer Weiterentwicklung der funktionalen Reichweite und Tiefe (i.e. die in enumerativen Einzelermächtigungen normierten Politikbereiche und Kompetenzfelder), der Institutionen und Entscheidungsverfahren keine unmittelbaren Hemmnisse entgegenstanden. Sowohl für die Ebene des EU-Institutionensystems als auch für die Ebene der mitgliedstaatlichen Organe, EU-relevanten Strukturen und Verfahren gilt damit seit Anbeginn des Integrationsprozesses eine wechselseitige Auf- und Umbaudynamik, die es in diesem Maße weder in anderen internationalen Organisationen noch in den auch nur halbwegs mit der EU vergleichbaren, national-föderal verfassten politischen Systemen gibt.

In diesem Zusammenhang wurde die Konzeptualisierung der EU als ein dynamisches Zwei- bzw. Mehrebenensystem geprägt, das sich vom etablierten Nationalstaat mit seinen zumeist hierarchisch strukturierten parlamentarisch-repräsentativen Regierungssystemen unterscheidet: Das EU-System ist nach wie vor kein den Charakteristika der nationalstaatlichen Parteiendemokratie ähnelnder Suprastaat, sondern eher ein evolutiv angelegtes, politisches System ohne festgefügte Finalität (Thöne-Wille 1984, 10). Die institutionell-politische Ordnung der EU – definiert als „Summe aller aufgrund des Vertrags- und Verhandlungssystems EU in den Mitgliedsstaaten und in den EU-Institutionen wirksamen Politikgestaltungsvorgaben" (Maurer 1998, 168) – ist in dieser dynamisch und evolutiv angelegten, zieloffenen Struktur weder mit nationalen Verfassungssystemen noch mit internationalen Organisationen oder Regimen vergleichbar. Stellung und Entwicklung hängen mit einem nicht vollendeten und wahrscheinlich auch kaum abzuschließenden Wachstums- und Differenzierungsprozess institutionellen und politischen Wandels zusammen.

Für Mitgliedstaaten bietet diese offene, hinsichtlich der Entwicklungsrichtung gleichwohl bestimmte Struktur Anreizstrukturen zur passiven Teilnahme, aktiven Mitwirkung, offenen oder verdeckten Blockade an: Schließlich zeichnet sich die als polyzentrisches bzw. polyarchisches Mehrebenensystem angelegte Ordnung der EU durch einen stetigen – gleichwohl nicht linear verlaufenden – Aufgabenzuwachs aus, der den Gesamtumfang der ihr zugestandenen Kompetenzen und Politikbereiche über die Zeit vergrößert hat. Österreich war somit zum Zeitpunkt seines Beitritts – am 1. Januar 1995 – mit einer funktionsspezifischen Ordnung konfrontiert, die von hochintegrierten Feldern wie der Agrar- und Handelspolitik bis hin zu strikt intergouvernemental strukturierten Bereichen wie der Außen- und Sicherheits- oder der Justiz- und Innenpolitik reichten.

Die über Verträge und Vertragsreformen sanktionierte Übertragung nationaler Handlungsinstrumente auf die unionale Politikebene ist sowohl das Ergebnis zwischenstaatlicher Aushandlungsprozesse als auch Folge laufender Mitwirkungsverfahren mitgliedstaatlicher Organe an der Umsetzung primärrechtlich fixierter „Zumutungen". Wird „auf den Gipfeln" der Staats- und Regierungschefs eine politikfeldspezifische Anreizstruktur geschaffen, dann ist diese „in den Tälern" der Umsetzung nicht nur Gegenstand eindimensionalen Vollzugs, sondern eine Integrationsfunktion mit wechselseitigen Interpretationsräumen: So haben sich zuletzt im Lissabonner Vertrag alle Staaten der EU u. a. darauf geeinigt, die Reichweite der Handelsverträge auch auf den Bereich der Investitionen auszudehnen. Dies hat in der Folge aber nicht dazu geführt, dass sich österreichische Regierungen einfach dem Mehrheitsvotum der EU beugen. Im Gegenteil: Die im EU-Vertrag (Artikel 207 AEUV) hinterlassene Grauzone der Kompetenzfrage wurde und wird von allen österreichischen Regierungen seit 2009 genutzt, um Verträge wie das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada (CETA), das Freihandelsabkommen EU-Japan (JEFTA), oder das EU-Mercosur Abkommen (EUMETA) im Konzert mit anderen Staaten (Belgien, Frankreich, Polen, Deutschland) kritisch zu hinterfragen. Österreichische Regierungsorgane, Parlamente, die Bundes-

und Landesverwaltungen sind insofern nicht bloße Empfänger supranational gesetzter Anforderungen, sondern aktive Gestalter in der Nutzung und damit einhergehenden Interpretation vertraglicher Gelegenheitsfenster.

Eine weitere Stellschraube staatlicher Europapolitik findet sich beim Blick auf das institutionell-prozedurale Gesamtsystem der EU: Seit seinem Beitritt wirkte Österreich aktiv an den vertragsändernden Regierungskonferenzen von Amsterdam (1995–1999), Nizza (2000–2003) und Lissabon (2002–2009) mit. Hierbei wurde das Institutionensystem mit neuartigen Handlungs- oder Verfahrensregeln weiter ausdifferenziert, um einerseits den vereinbarten, funktionalen Aufgabenzuwachs erfolgreich bewältigen zu können, andererseits aber auch den Anforderungen nach problem- und funktionsadäquater Beteiligung der Akteure zu genügen. Auch dieser – wiederkehrende – Prozess der prozeduralen, institutionellen und Akteursdifferenzierung mündet in einen immer höheren Komplexitätsgrad des politischen Systems der EU, da neue Institutionen, Verfahren, Kompetenzzumutungen und Integrationsfunktionen kein politisches Vakuum vorfinden, sondern in ein bereits eng verflochtenes Machtverteilungs- und Funktionsausübungssystem „implantiert" werden. Jeder Akteur und Funktionsträger versucht dabei Teilnahme- und Mitwirkungsformen im Wettbewerb um effektive Mitsprache, Einfluss und Kontrolle auszuweiten. Der über die letzten 70 Jahre entwickelte und sich in immer mehr Politikfeldern verfestigende Trend zur Verflechtung nationaler, regionaler, europäischer und globaler Handlungsebenen stellt die beteiligten und beteiligungswilligen Akteure somit regelmäßig vor die Frage, wie sie sich in der komplexer werdenden Ordnung der EU positionieren und mithilfe welcher Instrumente, Institutionen und Verfahren sie ihre Wünsche, Ideen und Interessen artikulieren.

Beitritte zur EU finden innerhalb dieses Kontexts der fortlaufenden Justierung der europäischen Vertragsgrundlagen statt. Insofern statuieren Beitrittsprozesse immer eine doppelte Herausforderung gegenüber den beitrittswilligen Staaten: Einerseits sind sie angehalten, eigenständige Interessen und Ausgangsdispositive so effektiv einzubringen, dass nicht nur die Mitgliedstaaten der EU, sondern auch die ratifikationsautorisierenden Akteure im beitretenden Staat zu der Einsicht gelangen, dass die Mitgliedschaft innerhalb der EU mehr Vor- als Nachteile mit sich bringt. Andererseits müssen sich beitretende Staaten fortlaufend mit den Eigendynamiken des politischen EU-Systems und den damit einhergehenden Umbildungsimpulsen auch in denjenigen Feldern auseinandersetzen, die aus ihrer Sicht besonders sensible Punkte des auszuhandelnden Mitgliedschaftsvertrages darstellen. Der Beitritt zur EU ist regelmäßig bereits der erste, aktive Schritt zur Mitwirkung an der Fortentwicklung der politischen Systemgrundlagen, da die gerade erst ausgehandelten Beitrittsbedingungen unmittelbar nach dem effektiven Erreichen des Status der Vollmitgliedschaft zur Verhandlungsmasse nachfolgender Vertragsrevisionsprozesse mutieren.

3 Die Entwicklung der Kernparameter österreichischer EU-Mitgliedschaft

3.1 Der Weg in die EWG/EU

Für die unmittelbare Nachkriegsentwicklung Österreichs war die Entscheidung, am Marshall-Plan und dem European Recovery Program (ERP) teilzunehmen, von entscheidender Bedeutung, da dies mit der Mitgliedschaft in der für die Verteilung der Mittel zuständigen Organisation for European Economic Cooperation (OEEC)[1] einher ging und somit die Ausgangsposition Österreichs legte. Bereits vor der Erlangung der vollen Unabhängigkeit durch den Staatsvertrag war Österreich mit einer integrationspolitischen Herausforderung konfrontiert: Am 18. April 1951 unterzeichneten sechs Staats- und Regierungschefs in Paris den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der am 23. Juli 1952 in Kraft trat. Diese Vollvergemeinschaftung der Kohle- und Stahlproduktion betraf vor allem Österreichs handelspolitische Interessen, sodass sich die Republik zwischen 1950 und 1954 mehrfach, aber erfolglos um eine Annäherung an diese Gemeinschaft bemühte. Die EGKS gewährte Österreich zwar einen Beobachterstatus; die Hoffnung auf eine Teilnahme an der Montanunion erfüllte sich dagegen nicht. Auch die Zollverhandlungen als Vorstufe einer Assoziierung scheiterten.

Österreich nahm daher an dem Alternativunternehmen der Europäischen Freihandelszone (EFTA) teil. Der hierzu am 4. Januar 1960 in Stockholm unterzeichnete und im Mai 1960 in Kraft getretene Vertrag, bildete die Basis einer intergouvernementalen Organisation ohne irgendein supranationales Pendant zur EGKS. Aus österreichischer Sicht war die Teilnahme an der EFTA als Übergangsstadium für eine multilaterale Assoziation am europäischen Integrationsprozess gedacht. Der erwartete Brückenschlag zwischen der 1958 aus der Montanunion gebildeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der EFTA erfüllten sich zunächst jedoch nicht. Bereits die erste Erweiterung der EWG (Januar 1973) führte dazu, dass das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark die EFTA verließen, während im Zuge der Süderweiterung der EWG (1981 bis 1986) auch Portugal aus der EFTA austrat.

Die österreichischen Annäherungsversuche an die EWG bis zur Beantragung der Vollmitgliedschaft waren von unterschiedlicher Intensität. Klare, parteiübergreifend wirksame Grundlinien waren aus innen- und parteipolitischen Gründen kaum möglich. Vor allem Teile der SPÖ positionierten sich kritisch gegenüber dem europäischen Einigungsprozess (Gehler und Steininger 2000, 530). Neben innenpolitischen Spannungen machten die außenpolitischen Rahmenbedingungen eine eindeutige Integrationspolitik unmöglich. Schwerwiegend war die kritische Haltung der Sowjetunion, die alle über die EFTA hinausgehenden Annäherungen Österreichs an die europäische Integration

[1] Seit 1961 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

mit Misstrauen verfolgte. Unter Berufung auf die österreichischen Neutralitätsverpflichtungen entwickelte Moskau ein spezifisches „Monitoring“ gegenüber dem wahrgenommenen, wachsenden Einfluss westdeutscher Konzerne in Österreich.

Vor diesem Hintergrund näherte sich Österreich im Gleichklang mit anderen neutralen Staaten an die EWG an (Gehler 2002a, 227). Erst 1972 konnten die ersten Zoll- und Handelsverträge geschlossen werden. Vereinbart wurde hierbei der vollständige Abbau der Zölle und Handelsschranken zwischen Österreich und der EWG für industrielle und gewerbliche Waren und eine Handelsliberalisierung auf dem Agrarsektor bis zum 1. Juli 1977. Erfolgreich durchsetzen konnte sich die Bundesregierung mit der Zusage der EWG zur Berücksichtigung jener Verpflichtungen, die für Österreich aus dem Staatsvertrag erwuchsen. Damit mutierte Österreich zu einem integrationspolitischen „Sonderfall“, da die wirtschaftliche „Westorientierung“ mit der expliziten Wahrung der politischen Unabhängigkeit verknüpft wurde (Gehler 2002a, 261).

3.2 Österreich und die europäische Binnenmarktpolitik

Die Reformen innerhalb der EWG bzw. – seit 1992 – der EU zur Belebung des Binnenmarktprogramms 1987 und Einführung einer außen- und sicherheitspolitischen Säule der Integration stellten für Österreich neue strategische Impulse dar. Insbesondere die Dynamisierung des innereuropäischen Binnenmarkts durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA, 1987), mit der die funktionale Reichweite der Integration durch ein großflächig angelegtes Harmonisierungsprogramm massiv ausgedehnt wurde, verstärkte die Befürchtung negativer Folgewirkungen und zunehmender Abschottung Österreichs. Die seit Januar 1987 im Amt befindliche Koalitionsregierung zwischen der SPÖ und der ÖVP tastete sich vorsichtig an eine Neugestaltung der Beziehungen heran. In seiner am 28. Januar 1987 vor dem Nationalrat abgegebenen Regierungserklärung betonte Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ), dass der Ausbau des Verhältnisses zwischen Österreich und der EWG/EU ein zentrales Anliegen der österreichischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik sei (Pelinka et al. 1994, 70). Österreich müsse sich um eine weitgehende Teilnahme am europäischen Integrationsprozess bemühen.

Gleichwohl waren sich die beiden Koalitionspartner alles andere als einig. Im Gegensatz zur ÖVP, die sich schon seit längerem als „Europapartei“ zu profilieren versuchte, dauerte es bei der SPÖ bis zum 5. April 1989, dass sie sich erstmals in einem Parteivorstandsbeschluss für eine österreichische Teilnahme am Binnenmarkt aussprach. Auch erste Zuständigkeitskonflikte im interministeriellen Koordinationsgeflecht wurden nun sichtbar: Im Kern stritten die Partner dabei um die Verhandlungsführung in Brüssel. Außenminister Alois Mock (ÖVP) berief sich auf die Kompetenzen seines Ressorts im Hinblick auf den Abschluss internationaler Verträge, während Vranitzky seine allgemeine Koordinationskompetenz als Vorsitzender der Bundesregierung geltend machte. Die Konkurrenzsituation wurde durch eine spezifische Parteienvereinbarung über die „weitere Vorgangsweise in der Integrationspolitik“ aufgelöst. Dieser am 26. Juni 1989

geschlossene Pakt stellte ein koordiniertes Vorgehen in Angelegenheiten der Integrationspolitik auf allen Ebenen fest und legte die Partner auf die Vorrangigkeit der Integrationspolitik fest (Neisser 1999, 164).

Neben funktionsspezifischen Leitlinien (z. B. zur Land- und Forstwirtschaftspolitik, zum Transitverkehr und zum Wettbewerbsrecht) vereinbarten die Partner eine strenge koalitionäre Bindung gegenüber der EU: „Verhandlungen sind Sache der Bundesregierung. Die Verhandlungspositionen werden durch Beschluss der Bundesregierung festgelegt. Für die Verhandlungsführung und die innerösterreichische Koordination gilt die innerstaatliche Kompetenzverteilung. Auf die politischen Erfordernisse des Verhandlungsverlaufes ist dabei Rücksicht zu nehmen“.[2] Analog hierzu passte die Bundesregierung auch die Mechanismen der Entscheidungsvorbereitung an. Eine Arbeitsgruppe mit Vertreter*innen der zuständigen Ministerien und Sozialpartner sollte die Auswirkungen möglicher Integrationsschritte darstellen und entsprechende Handlungsempfehlungen ausarbeiten. Zur Beratung der Bundesregierung und Verstetigung der interministeriellen Koordination wurde ein Rat für Integrationsfragen geschaffen, der auch als Informationsplattform für die Bundesländer, Gemeinden, Sozialpartner und die Parlamentsfraktionen dienen sollte. Aufseiten des Parlaments begründete die Parteienvereinbarung vom Juni 1989 die heute noch geltenden Verpflichtungsnormen der Regierung „zu einer umfassenden und aktuellen Information“ sowie zur Befassung des österreichischen Volkes „nach den in der Bundesverfassung vorgesehenen Formen“.[3]

Der parlamentarische Beratungsprozess begann dementsprechend mit der Vorlage eines „Berichts der Bundesregierung an den Nationalrat und Bundesrat über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den europäischen Gemeinschaften“ inklusive acht „Studien“ (z. B. über die Frage der Neutralität). Der Nationalrat behandelte den Bericht in einem eigens eingesetzten Unterausschuss. Die Fronten verliefen hierbei zwischen den beitrittsbefürwortenden Fraktionen der ÖVP, der SPÖ und des Liberalen Forums und den ablehnenden Fraktionen der Grünen und der Freiheitlichen (FPÖ). Die Ausschussverhandlungen mündeten in eine Plenardebatte des Nationalrats am 29. Juni 1989 und des Bundesrates am 4. Juli 1989. Im Ergebnis ersuchte der Nationalrat die Bundesregierung schließlich, Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften über die Mitgliedschaft Österreichs aufzunehmen und die zu diesem Zweck erforderlichen Anträge bis zum Herbst 1989 zu stellen (Gehler 2002b, 470). Hinsichtlich der hoch umstrittenen Frage der österreichischen Neutralität führte der Beitrittsantrag aus[4]:

---

[2] Die EG-Parteienvereinbarung vom 26.06.1989 wurde in der Wiener Zeitung am 29.06.1989 abgedruckt. Siehe auch http://www.cvce.eu/content/publication/2006/7/18/2bfe3d43-00fd-43f0-8962-b67e50cae454/publishable_de.pdf.

[3] Punkt V.3. der Parteienvereinbarung, ebenda.

[4] Zur Neutralität(spolitik) siehe den Beitrag von Martin Senn in diesem Handbuch.

> Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, sowie davon aus, dass es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat der fließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen. (zitiert in Gehler 2002b, 470)

3.3 Neutralitätspolitik und europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Bereits die Formulierung der Neutralitätsbedingung im Beitrittsbrief war so gehalten, dass Österreich ähnlich wie Schweden und Finnland produktiv mit der Eigenschaft der EU als weitgehend zivilem Integrationsprojekt umzugehen wusste und hieraus bis heute immer dann Kapital schlagen kann, wenn andere EU-Partner aufgrund ihrer bündnispolitischen Befangenheit als Vermittlungsinstanzen in internationalen Konflikten ausscheiden. Gleichwohl sorgte der österreichische Neutralitätskurs für Verwirrung innerhalb der EU. Im Arbeitsübereinkommen vom 17. Dezember 1990 sagten die Koalitionspartner SPÖ und ÖVP zwar zu, dass Österreich an einem zukünftigen europäischen Sicherheitssystem innerhalb der EU mitwirken würde. Gleichzeitig wurde allerdings erneut ein Neutralitätsvorbehalt formuliert (Neisser 1999, 167). Vor dem Hintergrund der Skepsis, die diese Erklärung hinsichtlich der österreichischen Beitrittswilligkeit hervorrief, sah sich die Bundesregierung zur Übermittlung eines an den Europäischen Rat von Lissabon (Juni 1992) gerichtetes „Aide Mémoire" veranlasst, nach dem sich „Österreich zu den zwecks Erfüllung der Ziele gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Unionsvertrag verankerten Perspektiven des Ausbaus der sicherheitspolitischen Strukturen der Union [bekennt]. Eine entsprechend entwickelte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik soll auch einen Rahmen für Österreichs Sicherheit darstellen" (Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1992).

4 Funktionsspezifische Eckpunkte der Mitgliedschaft

4.1 Die Basisparameter österreichischer Europapolitik

Neben der Forderung nach Anerkennung der Aufrechterhaltung seiner Neutralität umfasste der Antrag auf Vollmitgliedschaft weitere, grundlegende Voraussetzungen in den „zivilen" Integrationsfunktionen der EU, die bis heute grundlegende Bausteine der österreichischen Europapolitik darstellen (Maurer et al. 2015): Hierzu gehörten die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Bundesstaatlichkeit, die Beibehaltung der hohen Standards im Umweltschutz, der Erhalt einer „flächendeckenden bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft", der Schutz des Sozialsystems vor dem Hintergrund des

mit dem Binnenmarkt einhergehenden Wettbewerbs und die Regelung des Transitverkehrs. Diese Bedingungen wirkten für einige Beobachter*innen irritierend und wurden als Wunsch nach einer Sonderbehandlung oder nach dem Erwerb eines Sonderstatus interpretiert (Schneider 1989, 143). Wie im Folgenden gezeigt wird, fungieren die Bedingungen im vergleichenden Querschnitt entsprechender Beitrittsprozesse allerdings nicht nur als Ausgangsposition der Verhandlungen, sondern auch als Wesenskerne der Mitgliedschaft im Verlauf der weiteren Integration.

Im Vergleich zu den nachfolgenden Verhandlungen mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas schlossen Österreich und die anderen, nordischen Beitrittskandidaten die Verhandlungen in Rekordgeschwindigkeit ab: Von Februar 1993 bis März 1994 konnten in gerade einmal neun Verhandlungsrunden alle Konditionen der Mitgliedschaft abgeschlossen werden. Wenig überraschend gestalteten sich die Kapitel zum Transitverkehr, zur Anpassung und gegenseitigen Anerkennung der Umwelt- und Sozialstandards, zur Agrarpolitik, zum Bankgeheimnis und der Anonymität von Sparbüchern, und zum Hochschulzugang als größere Baustellen. Der schließlich innerhalb der EU-12 ausgehandelte, für die EU-15 geltende Kompromiss machte aber den Weg für den Beitritt der drei ehemaligen EFTA-Staaten frei, sodass die Beitrittsverhandlungen am 12. April 1994 formell abgeschlossen wurden. Das Europäische Parlament stimmte dem Beitrittsvertrag bereits am 4. Mai 1994 zu.

Für die österreichische Ratifikation legte die Bundesregierung dem Nationalrat ein „Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt zur Europäischen Union“ vor. Darin wurden mit Zustimmung des Bundesvolkes die bundesverfassungsgesetzlichen Organe ermächtigt, den Beitrittsvertrag abzuschlißen. Darüber legte das Verfassungsgesetz fest, dass der Staatsvertrag nur mit Genehmigung des Nationalrates und mit der Zustimmung des Bundesrates abgeschlossen werden darf. Im Nationalrat wurde der Beitrittsvertrag mit 140 zu 35 Stimmen, im Bundesrat mit 51 gegen elf Stimmen angenommen. Damit konnte das Bundesverfassungsgesetz einer Volksabstimmung unterzogen werden, die am 12. Juni 1994 stattfand und in der 66,58 % der abgegebenen Stimmen für den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union votierten.

Unmittelbare Anpassungen des österreichischen Regierungssystems, insbesondere im Hinblick auf die interministerielle Koordinierung europapolitischer Agenden und deren parlamentarische Rückkoppelung, erfolgten über die vom Nationalrat am 15. Dezember 1994 beschlossene, sogenannte „EU-Begleitverfassung“ (Hackhofer 2019). Diese fügte einen neuen Unterabschnitt im ersten Hauptstück des Bundesverfassungsgesetzes ein, der folgende Regelungsbereiche betraf:

- Grundsätze des Wahlrechts für die österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament,
- Mitwirkung bei der Ernennung von Funktionsträgern in der EU (z. B. Kommissionsmitglieder),
- Informations- und Mitwirkungsrechte der Bundesländer bei Vorhaben im Rahmen im Rahmen der Europäischen Union,

- Mitwirkungsrechte des Nationalrates bei Vorhaben der Europäischen Union, und
- Mitwirkung Österreichs an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die Beschlussfassung über diese EU-Begleitverfassung erfolgte unter geänderten Rahmenbedingungen, da aufgrund der in der Zwischenzeit stattgefundenen Nationalratswahlen die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP die Verfassungsmehrheit verloren hatten und für die Zustimmung der Verfassungsänderung die Deckung einer Oppositionspartei benötigten.

4.2 Österreich und die Entwicklung der institutionell-prozeduralen Grundlagen der EU

Europapolitische Interessen hatten die österreichischen Bundesregierungen im „Anlauf" zum Beitritt vor allem zur funktionalen Reichweite der EU-Integration definiert. Insbesondere in den Bereichen der Verkehrs-, Agrar-, Umwelt- und Ressourcenpolitik (Tschann 2019; Pösel 2019) markierte Österreich frühzeitig Grenzen der binnenmarktwirtschaftlichen Vollintegration sowie mögliche Reformrichtungen. Weniger explizit, aber mit der Frage der Bereitschaft Österreichs zur vollständigen Supranationalisierung dieser Politikfelder verknüpft, waren die Wiener Positionen zur institutionell-prozeduralen „Spiegelung" der Kompetenznormen. In den folgenden Abschnitten illustriere ich diese Strategie des *packaging* institutionell-machtpolitischer Agenden mit funktional-kompetenziellen Fragen anhand der Kette der Vertragsreformen seit dem EU-Beitritt Österreichs.

Bereits am 29. März 1996 wurde in Turin die Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Vertrages über die Europäische Union von den Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Staaten feierlich eröffnet. Nur zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages wurden somit die Verfahren und Zuständigkeiten der EU einer gründlichen Prüfung unterzogen, um – in Maastricht – strittig gebliebene Materien sowie nur als vorläufig definierte Lösungsansätze zu überprüfen: Im Einzelnen ging es hierbei um die zunächst strikt intergouvernemental strukturierten Bereiche der GASP und der Justiz- und Innenpolitik, die Erweiterung des Anwendungsbereichs des heutigen „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens", die Stimmengewichtung im Ministerrat, die Frage der verteidigungspolitischen Perspektiven im Hinblick auf die 1998 gegebene Kündigungsmöglichkeit des Vertrages über die Westeuropäische Union (WEU), die kompetenzielle Vertiefung bereits existierender und die Begründung neuer Politikfelder und Gemeinschaftszuständigkeiten, die Frage der Einführung einer klaren Hierarchisierung der Rechtsakte. Somit waren schon Ende 1993 die Weichen für eine vertragsändernde Regierungskonferenz unmittelbar nach dem „Nord-Ost-Beitritt" gestellt. Österreich und die anderen Neumitglieder konnten somit bereits frühzeitig ihre Beiträge zum „Auftragsbuch" der anstehenden Vertragsrevision unterbreiten und sich informell bzw. „über Bande" – in Zusammenarbeit mit „Altmitgliedern" der EU am Bericht der Reflexionsgruppe vom 5. Dezember 1995 beteiligen.

Grundsätzlich stand Österreich einer Weiterentwicklung der EU aufgeschlossen gegenüber und sprach sich gegen jede Schwächung des erreichten Integrationsstandes aus. Eine Differenzierung europäischer Integrationsvorhaben sollte die Ausnahme bleiben und nur zeitlich befristet eingesetzt werden, damit keine unterschiedlichen Klassen von Mitgliedsstaaten entstehen. Hinsichtlich der institutionellen Machtfragen etablierte Österreich ein bis heute geltendes Kontinuum seiner Kerninteressen und forderte, dass die relativ starke Stellung der kleinen und mittleren Mitgliedsstaaten, die insbesondere durch die Stimmgewichtung im Ministerrat zum Ausdruck kam, erhalten bleibt. Die Kommission sollte ihre drei Hauptfunktionen bewahren: Hüterin der Verträge, Vertretung des Unionsinteresses und Initiativmonopol in der Gesetzgebung. Das Recht eines Mitgliedsstaates auf einen Vertreter oder eine Vertreterin in der Kommission durfte aus Sicht Wiens nicht zur Disposition gestellt werden; eine Verkleinerung der Kommission war nur unter der Bedingung vorstellbar, diesen Grundsatz nicht zu beeinträchtigen. Weil aus Sicht Österreichs die primäre Quelle demokratischer Legitimität über die Rückkoppelung der Vertreter*innen im Ministerrat an ihre jeweiligen nationalen Parlamente gewährleistet ist, legte die Bundesregierung zudem großen Wert darauf, die Bedeutung und Einbindung der nationalen Parlamente in den Integrationsprozess auch im Reformvertrag ausdrücklich anzuerkennen. Die konkreten Verfahren nationalparlamentarischer Mitwirkung sollten dabei jedoch den Mitgliedsstaaten überlassen bleiben. Österreich sprach sich darüber hinaus für eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat aus, wobei jedoch in jedem Einzelfall geprüft werden sollte, ob im Hinblick auf die Akzeptanz des jeweiligen Politikfelds weiterhin an dessen Legitimierung durch Einstimmigkeit festzuhalten war. Im Verlauf der Regierungskonferenz sollte sich in diesem Zusammenhang herausstellen, dass Österreich nicht bereit war, von den Einstimmigkeitserfordernissen im Bereich der Umweltpolitik (Wasserbewirtschaftungs-, Raumordnungs- und Energiefragen) abzurücken.

Im besonders sensiblen Feld der GASP entsprach nach Auffassung der österreichischen Bundesregierung ein schrittweiser, vorsichtiger Übergang zu einem gemeinschaftlichen Herangehen in außenpolitische Themen der Logik des Integrationsprozesses. Österreich unterstrich dabei im Verlauf der Regierungskonferenz immer wieder, dass es sich mit seinem Beitritt im Geiste der europäischen Solidarität zur vollen Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verpflichtet fühle. Konkret setzte sich Wien dabei für die Schaffung eigenständiger Analyse- und Planungskapazitäten ein und plädierte für einen graduellen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, die jedoch durch Vorkehrungen wie der „konstruktiven Enthaltung“ oder *opting-out*-Regelungen begleitet werden sollten. Explizit ausgenommen sollte der Bereich der militärischen Sicherheit werden. Ablehnend stand Österreich zudem Überlegungen gegenüber, nach denen eine Gruppe von Staaten außen-, sicherheits- oder gar verteidigungspolitisch im Namen der Europäischen Union tätig werden könnte. Für den Reformbereich Justiz- und Innenpolitik schlug Österreich eine Reihe von Teilpolitiken für die Vergemeinschaftung vor (Visapolitik, Asylrechtsfragen, Außengrenzkontrollen, Einwanderungspolitik, Bekämpfung von Kriminalität und die Zusammenarbeit im

Zollbereich). Strafrechtliche Angelegenheiten sollten dagegen weiterhin mit dem intergouvernementalen Instrumentarium behandelt werden.

4.3 Österreich und die Machtverteilung im Ministerrat der EU

Die ursprünglich im Integrationssystem geltende Einstimmigkeitsregel für Entscheidungen zur effektiven Nutzung der Vertragsgrundlagen war bis in die 1980er-Jahre Ausdruck des Prinzips der relativen Gleichwertigkeit aller Mitglieder in ihrer Eigenschaft als souveräne Nationalstaaten und Völkerrechtssubjekte, unter denen weitgehendes Einverständnis über die Zielrichtung und die Aufgabenbelastung des europäischen Einigungsprojekts bestand. Mit den schrittweisen Erweiterungen der EU auf 15 und gegenwärtig 27 Mitgliedstaaten entfernten sich jedoch die integrationspolitischen Zielsetzungen der beteiligten Akteure zunehmend voneinander weg. Folge der „Pluralisierung von Grundpositionen" (Janning 1995, 267) war eine zunehmende Fragmentierung der Gemeinschaftsaufgaben sowie – wiederum als Folge dieser Ausdifferenzierung – die Schaffung neuer Interventionsfelder des europäischen Gemeinschaftsrechts. Zeitlich verzögert stellte sich damit jedoch auch die Frage des Anwendungsbereichs von Einstimmigkeitsregeln und deren Ersetzung durch Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat.

Die schrittweise Ausweitung der Politikbereiche und entsprechenden Kompetenzregeln der EU verlief insgesamt schneller als die Überführung von Einstimmigkeits- in Mehrheitsregeln. Ursächlich für diese ungleiche Entwicklung waren wiederum die Partikularinteressen der Mitgliedsstaaten, die zur Überführung eigener Politikgestaltungskompetenzen auf die europäische Ebene unter der Bedingung des Einstimmigkeitsvorbehalts eher als im Falle der gleichzeitigen Anwendung des Mehrheitsprinzips bereit waren und auch heute noch sind. Da die Ausdehnung der EU-Kompetenzen nicht mit einer abstrakten und politikfeldübergreifenden Normenhierarchie gekoppelt war und somit immer mehr rechtliche Grauzonen für die Wahl des Entscheidungsmodus innerhalb eines Integrationsfelds entstanden, rückte der Streit über die jeweilige Rechtsgrundlage und die hierbei anzuwendenden Entscheidungsverfahren immer häufiger in den Mittelpunkt der Beratungen des Ministerrates. Mit jeder Erweiterung kamen daher zwei Fragen auf die Tagesordnung der Verhandlungspartner: Erstens der Berechnungsmodus zur Gewichtung der Stimmen, und zweitens die Festlegung der Zahl der gewichteten Stimmen, die für eine qualifizierte Mehrheit bzw. für die Sperrminorität – der Mindestanzahl der Stimmen, durch die eine Entscheidung blockiert werden kann – erforderlich sind.

Zum Zeitpunkt des österreichischen EU-Beitritts konnten in nur 29 Politikbereichen Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden. Dagegen war der Ministerrat in 56 Feldern gezwungen, einstimmig zu entscheiden. Eine klare, materiell fundierte und von den einzelstaatlichen Souveränitätsansprüchen losgelöste Zuordnung von Entscheidungsmodus und Entscheidungssachverhalt bestand nicht. Infolgedessen sah

sich die Regierungskonferenz 1996/97 dem Dilemma gegenüber, einerseits die Entscheidungseffizienz und Problemlösungseffektivität für eine größer werdende Union zu erhöhen und andererseits auf die zunehmend deutlicher werdenden Einzelinteressen und -vorbehalte der Mitgliedsstaaten in jedem einzelnen Politikbereich Rücksicht nehmen zu müssen. Eine abstrakt-generalisierende Definition der Anwendungsgebiete bestimmter Abstimmungsmodi und Verfahren war daher von Anfang an unwahrscheinlich.

Österreich, die Niederlande, Dänemark und Portugal sprachen sich explizit für eine Einzelfallprüfung zur Überführung der Einstimmigkeit in Mehrheitsentscheidungen aus und lehnten eine Neugewichtung der Stimmen ab. Stattdessen votierten sie für ein System der doppelten Mehrheit (Mehrheit der Staaten und Mehrheit der Bevölkerung) und für die Anhebung der Mindeststimmenzahl zu Mehrheitsbeschlüssen („Superqualifizierte Mehrheiten"), mit der auch eine Herabsetzung der Mindeststimmenzahl für Sperrminoritäten intendiert war. Für die in Wien präferierte Einführung des – immerhin von 13 Staaten befürworteten[5] – Systems doppelter Mehrheiten sprach, dass hierdurch die gewogenen Stimmen der kleineren Mitgliedsstaaten und die formale Gruppierung der Mitgliedsstaaten in große, mittlere und kleine nicht angetastet würden – vorausgesetzt, das erste Kriterium der gewichteten Stimmen wäre nicht zusätzlich einer Reform unterzogen worden. Gleichwohl hätte sich auch hier die Machtbalance zugunsten der Gruppe der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten verändert (Maurer 1996).

4.4 Die Zusammensetzung der Kommission

Der zweite für Österreich hoch sensible Problemkomplex betraf die Reform der Europäischen Kommission hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Arbeitsweise. Der entsprechende Reformauftrag belastete indirekt auch die Verhandlungen zwischen den kleineren und größeren Staaten über die Frage der Mehrheitsentscheidungen und Stimmengewichtungen im Rat. Kern der Konferenzberatungen war dabei die Frage, ob die Geschäftsbereiche der Kommissionsmitglieder entsprechend der Anzahl der Mitgliedsstaaten, und damit letztlich nach dem Kriterium des nationalen Prestiges von Brüsseler Posten, oder aber nach funktionalen Kriterien bemessen werden sollten. Während sich größere Staaten dafür aussprachen, weniger Kommissionsmitglieder als Mitgliedsstaaten zu ernennen, plädierten die kleineren Staaten dafür, die Zahl der Kommissionsmitglieder auf einen pro Mitgliedsstaat zu begrenzen. Die mit den Ansätzen verfolgten Motive waren eindeutig: Innerhalb der ersten Gruppe ging

[5] So der österreichische Bundeskanzler Viktor Klima (SPÖ) in der Aussprache des Hauptausschusses des Nationalrates über die Ergebnisse der Regierungskonferenz (Nationalrat Österreich: Beratungen des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union, auszugsweise Darstellung der Sitzung vom 03.07.1997, S. 14).

Frankreich[6] davon aus, dass die größeren Staaten auch in einer gestutzten Kommission immer ein Mitglied stellen würden und damit nur den kleineren Staaten die Aufgabe zufallen würde, eine Art Rotationsverfahren der Selbstbeschränkung einzurichten. Angesichts der Bemühungen der bevölkerungsreicheren Länder, auch über die Neugewichtung der Stimmen das relative Machtdispositiv der kleineren Staaten einschränken zu wollen, löste der Vorschlag kaum überbrückbare Widerstände aus. Die vor allem von Österreich und Luxemburg vertretene Gegenposition, ein Kommissionsmitglied pro Staat zu nominieren, stieß jedoch auf Kritik seitens der größeren Staaten. Ohne empirischen Nachweis vorgebracht wurden Bedenken, dass durch die österreichisch-luxemburgische Variante in einer erweiterten EU zu viele Kommissare zu einer Verwässerung des Kollegialitätsprinzips der Kommission sowie zu einer Verstärkung der Wahrnehmung der Kommission als bürgerferne Technokratie führen könnte.

Sowohl die mit der effizienzfördernden Ausdehnung von Mehrheitsabstimmungen verknüpfte Frage der Stimmengewichte als auch die Frage der Kommissionszusammensetzung vertagte die Regierungskonferenz daher mit dem „Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung". In einem zweistufigen Verfahren sollten die im Vertrag von Amsterdam ungelösten Fragen geklärt werden: Vor der Aufnahme des nächsten Mitglieds in die EU sollte die Zahl der Kommissionsmitglieder auf eine Person pro Staat begrenzt werden, wenn zum gleichen Zeitpunkt die Stimmengewichtung im Rat geändert würde (Art. 1 des Protokolls). Eine umfassendere Überprüfung der institutionellen Grundlagen der EU sollte aber erst ein Jahr vor dem Beitritt des 21. Mitgliedsstaates in Form einer Regierungskonferenz vorgenommen werden (Art. 2 des Protokolls).

4.5 Die Regierungskonferenz 2000 und der österreichische Ratsvorsitz

Der Logik des Amsterdamer Protokolls über die institutionellen Reformen der EU entsprechend begannen noch vor Inkrafttreten des neuen Vertrags die Vorbereitungen für eine neue Regierungskonferenz. Impulsfördernd wirkte sich hierbei die erste österreichische Ratspräsidentschaft aus. Im Dezember 1998 beauftragte der Europäische Rat von Wien den nachfolgenden Europäischen Rat (Köln) mit der Festlegung der Modalitäten und des Zeitplans für die Behandlung der in Amsterdam ungelösten institutionellen

---

[6] Frankreich forderte schon 1996 die Verkleinerung der Kommission. Vgl. die Regierungserklärung des Europaministers Michel Barnier vor der Nationalversammlung vom 13.03.1996 (in: Jopp und Schmuck 1996, 152). Am 21.03.1997 reichte die französische Verhandlungsdelegation schließlich einen Vorschlag ein, bei dem die Reduzierung der Zahl der Kommissare auf zehn Personen bei einer EU von bis zu 20 Mitgliedsstaaten bzw. auf zwölf bei einer EU von über 20 Staaten erwogen wurde (Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats Membres; Contribution des autorités francaises sur la Composition et l'organisation de la Commission, 21.03.1997).

Fragen. Österreich konnte sich hierbei insbesondere mit der Einigung auf zwei Verfahrensoptionen durchsetzen, ohne selbst Partei für eine Variante zu ergreifen:

- die „kleine Lösung" als Beschränkung auf die in Amsterdam nicht geregelten bzw. dort noch ungelösten institutionellen Fragen (sogenannte „*left-overs*" von Amsterdam): Größe und Zusammensetzung der Kommission, Stimmenwägung im Rat sowie Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit;
- die „große Lösung": Behandlung von über den unmittelbaren Reformbedarf hinausgehende Themen, wie z. B. Weiterentwicklung der GASP, Außenwirtschaftsbeziehungen, institutionelle Reformen in der Währungsunion, weitere Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, Ausarbeitung einer europäischen Grundrechtecharta.

Um die Konsensfindung zu erleichtern und um möglichst zügig die institutionellen Voraussetzungen für die Erweiterung zu schaffen, rückten die Mitgliedstaaten die „kleine Lösung" der „*left-overs*" von Amsterdam in den Vordergrund einer Ende 2000 abzuschließenden Regierungskonferenz. Doch durch die selbstauferlegte Beschneidung des Verhandlungstableaus auf wenige Kernfragen der institutionellen Struktur der EU war bereits zu Beginn der Regierungskonferenz klar, dass sich die sonst üblichen Koppelgeschäfte zwischen Kompetenzallokationsfragen in einzelnen Politikfeldern und institutionellen Zugeständnissen zur effizienteren Ausfüllung der Kompetenznormen zumindest nicht mit der Leichtigkeit durchsetzen lassen, mit der in Maastricht und Amsterdam Machteinbußen gegen neue bzw. reformierte Politiken getauscht wurden.

Entsprechend dem Mandat rang die Regierungskonferenz erneut um die Ausdehnung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrentscheidungen. Österreich war hierbei dafür verantwortlich, dass nicht nur die Wasserbewirtschaftungs- und Kulturpolitik, das Aufenthaltsrecht und die Regeln über den Zugang zu selbständigen Tätigkeiten, sondern auch die meisten Beschlussgrundlagen in der Innen- und Justizpolitik, der GASP sowie hinsichtlich der Zuständigkeitserweiterungen der Gemeinsamen Handelspolitik im Beschlussfassungsrahmen der Einstimmigkeit verblieben (Blanck 2006). Die erhobenen Daten zur effektiven Nutzung der qualifizierten Mehrheitsregeln im Rat deuteten darauf hin, dass die Ausdehnung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen nicht zwangsläufig dazu führt, dass mehr Entscheidungen auf der Grundlage eines Votums verabschiedet wurden (Maurer und Wessels 2001). Eher fungiert die Mehrheitsentscheidung als über dem Rat schwebendes Damoklesschwert zur Erhöhung der Entscheidungswahrscheinlichkeit im „Schatten der Abstimmung" (Scharpf 1997).

Um über die dürftigen Ergebnisse des Vertrages von Amsterdam hinauszugelangen (Maurer 1998, 49–54), griff die Regierungskonferenz auf einen Ansatz zurück, bei dem grundsätzlich alle Handlungsermächtigungen, die Abstimmungen mit Einstimmigkeit vorsahen, in die qualifizierte Mehrheit überführt werden sollten. Ausnahmen zu dieser Regel wurden anhand eines konkreten Kriterienkatalogs festgelegt („Regel-Ausnahme-

Ansatz“). Gegenüber dieser Strategie kristallisierte sich jedoch 1999 die auch von Österreich präferierte Option der geordneten Einzelfallprüfung heraus, bei der ausgehend vom geltenden Vertrag nach Anwendungsbereichen für qualifizierte Mehrheiten gesucht werden sollte. Die Idee der einzelfallbezogenen Prüfung führte zur Identifizierung von immerhin 25 Politikfeldern, deren Beschlussfassungsmodi in die qualifizierte Mehrheit transferiert werden sollten. Allerdings zeichnete sich dieser Verhandlungsansatz auch dadurch aus, dass die Prüfkriterien eher am Interessenausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten als an dem abstrakteren, angesichts der zu erwartenden Effekte der EU-Erweiterung an strategischer Bedeutung gewinnenden Maßstab der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit der Union ausgerichtet waren. Angesichts der Vielzahl mitgliedsstaatlicher Vorbehalte hinsichtlich der Aufgabe „national sensibler“ Vetopositionen führte daher kein Weg an der Einzelfallprüfung vorbei.

4.6 Die Reform der Kommission

Zur strittigen Frage der Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission reformierte der Vertrag die Bestimmungen über das Ernennungsverfahren und die internen Arbeitsstrukturen der Kommission. Dissens bestand bereits in der Frage der optimalen Größe der Kommission, ihrer Funktionen sowie ihrer Arbeitsweise und internen Beschlussfassungsstruktur. Während die größeren Mitgliedstaaten eine willkürlich definierte Anzahl von 20 Mitgliedern als Obergrenze in den Raum stellten, unterstrichen Österreich, Belgien und andere kleinere Staaten, dass der Zusammenhang zwischen der zahlenmäßigen Stärke der Kommission und ihrer Arbeitseffizienz alleine nicht ausreichen würde, um über ihre Zusammensetzung und etwaige Neustrukturierung der Zuständigkeiten innerhalb des Kollegiums nachzudenken. Der Vertrag verknüpfte die Frage der Zahl der Kommissionsmitglieder daher eng mit der Rolle des Kommissionspräsidenten sowie dem Verfahren zur Ernennung der Kommission. Die zahlenmäßige Zusammensetzung wurde in Art. 4 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union festgelegt. Zum 1. Januar 2005, also nach Ablauf der Amtszeit der Kommission unter Romano Prodi, sollten alle Staaten nur noch ein Kommissionsmitglied benennen. Die Kommission sollte dann auf bis zu 26 Kommissar*innen anwachsen dürfen; denn erst ab dem 27. Mitgliedstaat sollte die neue Vertragsbestimmung dahingehend greifen, dass „die Zahl der Mitglieder der Kommission […] unter der Zahl der Mitgliedsstaaten [liegt]“, wobei die Mitglieder auf der Grundlage „einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt“ werden sollten, die der Rat jedoch zuvor noch einstimmig festlegen musste.

Da sich Österreich und die Benelux-Staaten mit ihrer Forderung durchsetzen konnten und die Kommission somit langfristig mit einem größeren Kollegium auskommen sollte, wurden die Bestimmungen über das Ernennungsverfahren und die internen Arbeitsstrukturen der Kommission im Interesse der Staatengruppe um Frankreich und Großbritannien reformiert.

4.7 Österreich und die „Sieben Zwerge“

Im Blick auf den – nach dem gescheiterten Verfassungsvertrag ausgehandelten – Vertrag von Lissabon gab die österreichische Bundesregierung ihre Verhandlungslinie kurz und prägnant im Koalitionsvertrag von ÖVP und FPÖ wieder: „Konstruktives Mitwirken Österreichs in Konvent und Regierungskonferenz. Österreich tritt unter Wahrung der Einstimmigkeit für vitale Interessen (Raumordnung, Bodennutzung, Eigenmittelbeschluss, Rechtsakte mit konstitutivem Charakter, Wahl der Energieträger, Wasserressourcen) für das Prinzip der qualifizierten Mehrheit ein. Österreich soll in allen zentralen Kernbereichen an der Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit, einschließlich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, initiativ und aktiv mitarbeiten. Österreich tritt für eine Stärkung des Ausschusses der Regionen ein (Österreichische Bundesregierung 2003, 3).“

Zu den im Verfassungskonvent und der anschließenden Regierungskonferenz kontrovers diskutierten Vorschlägen gehörten erneut die Definition der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat, der Geltungsbereich der qualifizierten Mehrheit, die Zusammensetzung und Arbeitsmethoden der Kommission sowie die Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Die wesentlichen Konfliktlinien lassen sich wie folgt identifizieren: Einerseits standen 15 der kleineren Staaten[7] den größeren Mitgliedern in der Frage der institutionellen Ausgestaltung der Union gegenüber. Während die von Österreich in der Gruppe der „Sieben Zwerge“ angeführten „Kleinen“, unter ihnen die Beitrittskandidaten, auf der Beibehaltung der Regel „ein stimmberechtigter Kommissar pro Land“ in der EU-Kommission bestanden, befürworteten die größeren Staaten, die im Konvent vereinbarte Verkleinerung des Kollegiums der Kommission. Die hiermit verknüpfte Absicht der „Sieben Zwerge“, die klassische Gemeinschaftsmethode zu bewahren, wurde zudem an den Vorbehalten Österreichs, Tschechiens, Litauens, Ungarns, Finnlands und Estlands gegenüber der von Frankreich, Großbritannien und Spanien vorgeschlagenen Schaffung des Postens eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates deutlich. Österreich gehörte zudem zur Gruppe derjenigen Staaten, die auf Einstimmigkeit bei Fragen der Steuer- und Justizpolitik, bei der Sozialversicherungspolitik sowie bei der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik beharrte, während andere Länder, allen voran Deutschland, Belgien und die Niederlande, in diesen Bereichen für eine weitere Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen plädierten. Ein weiterer, unter Ratifikationsgesichtspunkten nicht unbedeutender Streitpunkt betraf die Einfügung eines Gottesbezuges in die Präambel. Neben Österreich plädierten Polen, Spanien, Irland, Italien, Litauen, Malta, Portugal und Tschechien dafür, während sich vor allem Belgien und Frankreich strikt dagegen positionierten.

[7] Vgl. hierzu bereits zu den Initiativen der „Zwerge“ während der Schlussphase des Konvents: TAZ (2003) und Die Welt (2003).

Der Verfassungsentwurf normierte konkrete Bestimmungen zur Zahl der Kommissionsmitglieder. Ab der Legislaturperiode 2009/13 sollte die Kommission aus einem Kollegium von nur noch 15 stimmberechtigten Kommissar*innen („innerer Kreis“) und einem „äußeren Kreis“ von zehn nicht stimmberechtigten Kommissar*innen bestehen. Diesem Entwurf entsagten vor allem die 15 kleineren und mittleren Staaten ihre Unterstützung. Ähnlich wie bei den Verhandlungen um den Amsterdamer Vertrag argumentierten die von Wien versammelten „Sieben Zwerge“, dass es ihnen um das Recht eines jeden Staates ginge, mit der Person eines Kommissars über ein gleichberechtigtes, „symbolisches Vertretungsdispositiv“ innerhalb der EU zu verfügen. Die Kommissare fungierten in diesem Konzept nicht als nationalstaatliche Interessenvertreter*innen, sondern als bevorzugte Mittler*innen zwischen „Brüssel“ und ihren Herkunftsländern, den heimischen Medien und Öffentlichkeiten. Neben der Ablehnung der Verkleinerung der Kommission richtete sich die Kritik erneut gegen die Einrichtung von Kommissar*innen mit unterschiedlichem Status. Tatsächlich führte die vom Konvent vorgeschlagene Differenzierung zu einer Gruppierung von Kommissionsangehörigen „erster“ und „zweiter Klasse“. In der Sicht der „Kleinen“ wäre hierdurch das für die Funktionsfähigkeit und die innere Kohärenz des Gremiums entscheidende Kollegialitätsprinzip untergraben worden.

Unter dem Gesichtspunkt der effizienteren Organisation des Rates wurden im Konvent Modelle für die Institutionalisierung des Europäischen Rates, für einen den Fachräten übergeordneten Europaminister-, Koordinierungs- oder Gesetzgebungsrat sowie für die Umwandlung des Rates in eine „Staatenkammer“ nach dem Vorbild des deutschen Zweikammermodells diskutiert. Den radikalsten Einschnitt in die bestehende Struktur des Ratssystems boten dabei Entwürfe französischer Mitglieder (Badinter 2002). Diese gingen teilweise von einer strikten Unterordnung des Rates unter den Europäischen Rat, der Fachministerräte unter den vorgesehenen „EU-Rat“ sowie der Kommission unter den Rat aus, wobei sie sich eng an entsprechende Hierarchisierungs- und Präsidentialisierungsideen des französischen Präsidenten Chirac und des britischen Premiers Blair anlehnten. Derartige Maximalvorstellungen stießen auf den erbitterten Widerstand der Kommission und der – von Österreich und Belgien geführten – Gruppe der kleineren Staaten.

Die Kompromisslösung zwischen der aus London, Madrid und Paris gebildeten Gruppe, die einen starken Präsidenten des Europäischen Rates und die hierarchische Unterordnung des Ministerrates und der Kommission forderten, und denjenigen, die eine „Präsidentialisierung“ des Ratssystems nach französischem Vorbild kategorisch ablehnten, lag in der strikten Begrenzung der Aufgaben des Europäischen Rates und damit eben auch in der Einhegung der Handlungsfreiheit des Europäischen Ratsvorsitzenden. Österreich und Belgien waren damit insofern erfolgreich, dass sie die im Vertrag definierten Aufgaben des Europäischen Ratspräsidenten beschränken konnten und seine personellen, administrativen und finanziellen Ressourcen auf ein Minimum festgelegt wurden.

5 Innerstaatliche Koordinationsstrukturen der Europapolitik

Die österreichische Europapolitik hat sich über den Verlauf der vergangenen 25 Jahre weitgehend kompromissfähig gezeigt. Diese Einschätzung mag zumindest in der österreichischen Öffentlichkeit verwundern, da seit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die ÖVP (zunächst vom 18. Dezember 2017 bis 28. Mai 2019 im Verbund mit der FPÖ und seitdem mit den Grünen) europakritischere Positionierungen häufiger kommuniziert werden: Ablehnende Haltungen zu Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten oder die selbst im Koalitionsvertrag dokumentierte, harsche Kritik an europäischen Maßnahmen der Asyl- und Migrationspolitik[8] gelten in der medialen Wahrnehmung als Kennzeichen einer europakritischen bis –feindlichen Politik. Ein Blick auf das effektive Abstimmungsverhalten Österreichs im Ministerrat der EU kann diese Wahrnehmung jedoch nicht bestätigen. Ich habe hierzu die öffentlich zugängliche Datenbank des Ministerrats der EU ausgewertet, die alle 1187 Mehrheitsabstimmungen von 2009 bis 2021 dokumentiert. In 1120 Fällen hat Österreich dabei mit der Mehrheit und „Ja" gestimmt, in 29 Fällen war Österreich mit einem expliziten „Nein" in der Minderheit, und in 38 Dossiers hat sich Österreich der Stimme enthalten und rückte damit ebenfalls in die Minderheit, da alle hierbei zur Abstimmung gestellten Maßnahmen mit der erforderlichen Mehrheit angenommen werden konnten. In 109 Fällen, bei denen der Ministerrat dem Verfahren der einstimmigen Beschlussfassung unterlag und dabei auch eine Abstimmung durchführte, stimmte Österreich immer mit „Ja".

Im Vergleich der Mitgliedstaaten reiht sich Österreich somit in der Spitzengruppe der mit „Nein" und „Enthaltung" stimmenden Länder hinter Dänemark[9], den Niederlanden, Ungarn und Schweden sowie vor Deutschland und Polen ein (vgl. Abb. 1). Es wäre jedoch eine grobe Fehleinschätzung, wenn man die relativ hohen Negativwerte Österreichs der europakritischen Haltung der seit 2017 regierenden Koalitionsregierungen unter Führung der ÖVP zurechnen würde. Der Blick auf die Entwicklung der österreichischen Nein-Stimmen und Enthaltungen offenbart eher ein gegenteiliges Bild. Tatsächlich sind die Negativ-Anteile Österreichs unter den zuvor aus SPÖ und ÖVP gebildeten Bundesregierungen immer höher ausgefallen (vgl. Abb. 2).

---

[8] So fällt z. B. auf, dass im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen ÖVP und Grünen die Bemerkung „Mechanismen zur Verteilung von Migrantinnen bzw. Migrant*innen/Asylwerber*innen innerhalb der EU sind gescheitert. Österreich setzt daher keine Initiativen in Richtung Verteilungsregeln" gleich zweimal auftaucht: Einmal unter der Überschrift: „Sichere Grenzen und Bekämpfung der Schlepperei" auf S. 139 und dann unter der Überschrift: „Asyl auf europäischer Ebene" auf S. 140. Siehe Bundeskanzleramt (2020).

[9] Der von Dänemark erzielte Wert muss ins Verhältnis der Gesamtsumme aller Abstimmungen gestellt werden, an denen das Königreich teilnahm. Aufgrund seiner Opting-Outs in zahlreichen Politikfeldern reduziert sich daher die Gesamtsumme auf 1081 Abstimmungen.

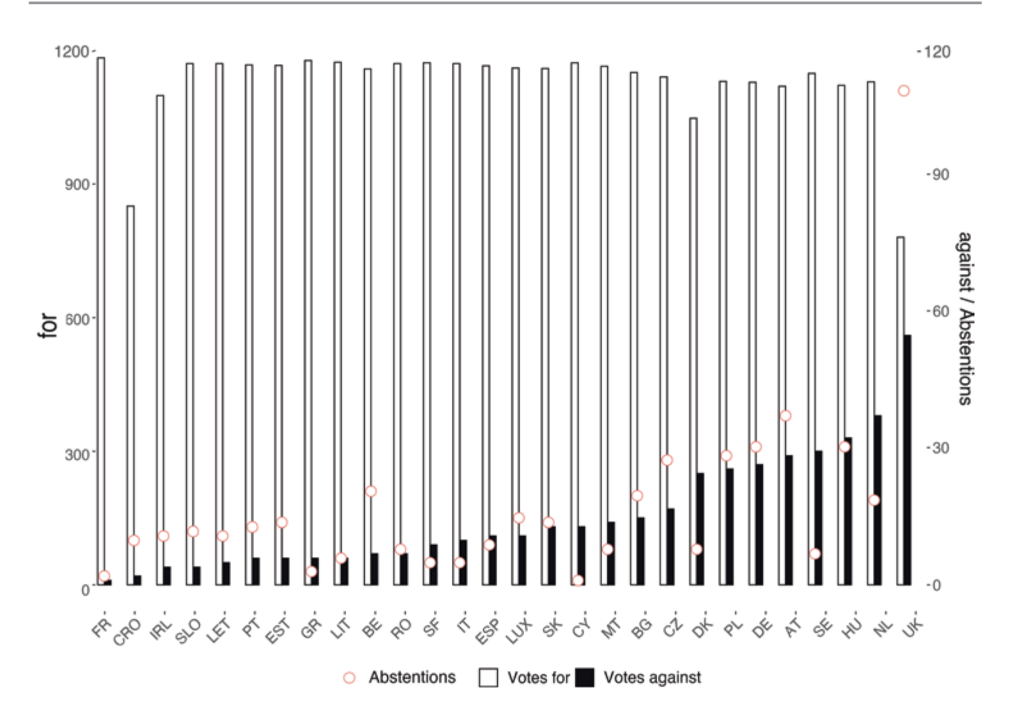


Abb. 1 Abstimmungsverhalten der EU-Mitgliedstaaten 2009–2021. (Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf der Grundlage der Datenbank des Ministerrats der EU[10])

Die ermittelten Daten lassen sich dahingehend deuten, dass sich das negative bzw. enthaltende Abstimmungsverhalten Österreichs

1. weitgehend mit denjenigen Bereichen deckt, die seit dem Beitritt unter einem besonderen, nationalen Schutzvorbehalt stehen (Umweltschutz, Wasserbewirtschaftung, Soziale Sicherung),
2. im Hinblick auf Allianzbildungen mit anderen Staaten nicht dahingehend interpretieren lässt, dass Wien stabile, regional (z. B. Ost-Mittel-Europa) oder funktional (z. B. haushaltspolitische „Nettozahler") definierte Koalitionen etabliert,
3. im Verhältnis zur Gesamtzahl der seitens des Ministerrats der EU verabschiedeten Maßnahmen und Beschlüsse nicht dahingehend interpretieren lässt, dass Wien wie auch immer geartete Blockaden bestimmter Politikfeldentwicklungen sucht,
4. zumindest in den vergangenen vier Jahren im Widerspruch zur medial inszenierten Europapolitik führender Regierungsvertreter*innen entwickelt hat.

[10] https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/

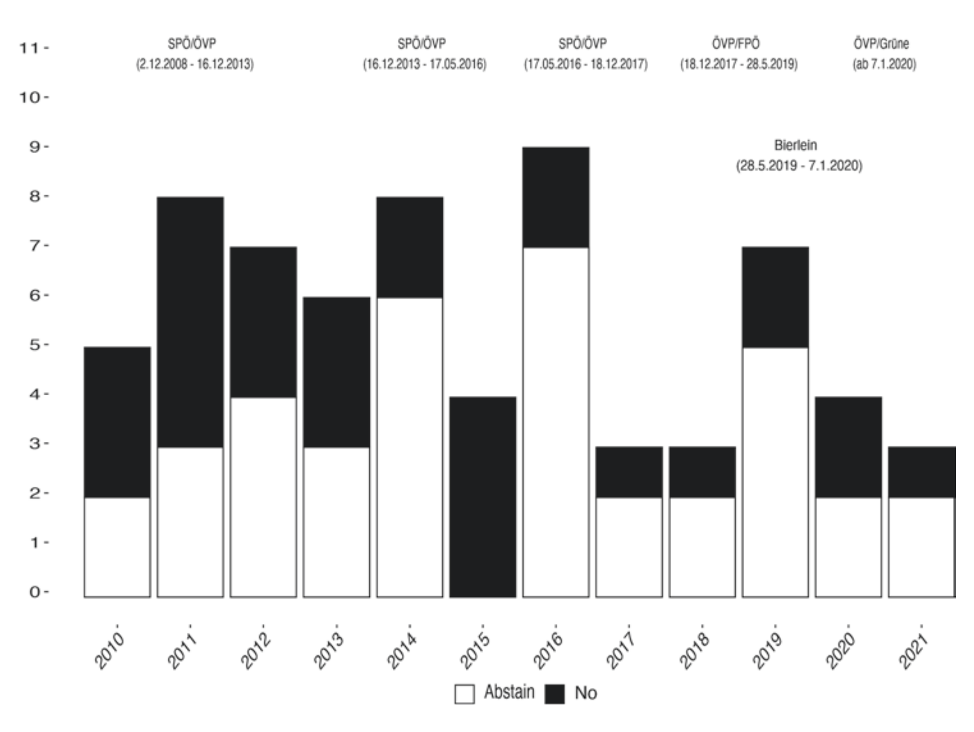


Abb. 2 Nein-Stimmen und Enthaltungen Österreichs in Ministerrat der EU (2010–2021). (Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung auf der Grundlage der Datenbank des Ministerrats der EU[11])

Insbesondere der letztgenannte Punkt wirft die Frage nach dem Verhältnis der nach innen gerichteten, öffentlich kommunizierten, europapolitischen Positionierung einerseits und der effektiven, europapolitischen Tätigkeit der Regierungsorgane in den Organen der EU auf. Zwei Interpretationen wären hierbei näher zu untersuchen: Erstens könnte überprüft werden, ob sich Österreich gerade aufgrund seiner offen vorgetragenen, kritischeren Haltung im Verbund der EU-27 soweit durchsetzen konnte, dass es keine Veranlassung für Nein-Stimmen oder Enthaltungen gab. Insbesondere wäre hierbei zu untersuchen, ob es Österreich – alleine oder im Verbund mit anderen Staaten – gelungen ist, unliebsame Dossiers von der Tagesordnung des Ministerrates so fernzuhalten, dass sie gar nicht erst zur Abstimmung gestellt werden konnten. Eine derartige, zeitraubende und von Unwägbarkeiten (Zugang auf vertrauliche Verhandlungsunterlagen des Ministerrats der EU und dessen Vorbereitungsgremien; Zugang auf vertrauliche, interne Regierungsakte etc.) geprägte Analyse steht jedenfalls aus und kann auch im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden. In Ermangelung übergreifender und stabiler, zwischenstaatlicher

[11] https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/

Allianzen spricht allerdings wenig für diese Vermutung, zumal bei der Durchsetzung der nationalen Position nicht nur im Ministerrat der EU, sondern auch im Europäischen Parlament eine Mehrheit gefunden werden muss. Der zweite Interpretationsstrang könnte die Inkonsistenz zwischen der um Wähler*innenstimmen bemühten, politischen Kommunikation einerseits und der von Konsens und Kompromissfähigkeit geprägten Arbeit im Ministerrat der EU untersuchen. Es gälte dann zu fragen, unter welchen innen- und europapolitischen Rahmenbedingungen Regierungsorgane voneinander abweichende oder gar widersprüchliche Narrative entwickeln und warum bzw. bis zu welchem Punkt entsprechende Inkonsistenzen durchzuhalten sind.

Der Überblick zum Abstimmungsverhalten Österreichs deutet darauf hin, dass sich die neo-institutionalistischen Annahmen der institutionellen „stickiness" und der Pfadabhängigkeit institutioneller Entwicklungen bestätigen lassen. Denn trotz einer Vielzahl kleinerer und größerer Krisen und systemspezifischer Zäsuren innerhalb der EU ist das hierauf bezogene Koordinationssystem Österreichs weitgehend stabil geblieben. Auf der Grundlage der Parteienvereinbarung von 1989 entwickelte sich die europapolitische Koordination der Mitglieder der Bundesregierung im Rahmen des heute geltenden Bundesministeriengesetzes. Die Aufgabenverteilung zwischen den Bundesministern ist gesetzlich festgelegt, jedes Bundesministerium erfüllt seine Aufgaben selbständig und als oberste Verwaltungsbehörde. Der Bundeskanzler/die Bundeskanzlerin führt den Vorsitz der Bundesregierung, er oder sie ist in dieser Funktion lediglich „primus inter pares", besitzt also kein Weisungsrecht und normatives Einflussrecht gegenüber den einzelnen Bundesministern.[12] Die Aufgabenverteilung hat viele Querschnittsmaterien zum Inhalt, die Maßnahmen in verschiedenen Kompetenzbereichen erfordern (z. B. Umweltschutz, Katastrophenbekämpfung, Raumordnung). Die Zuständigkeiten der EU tangieren dabei viele Elemente solcher Querschnittsmaterien, die auch bei der Entscheidungsvorbereitung im innerstaatlichen Bereich Koordinationsaktivitäten erforderlich machen. In diesem Kontext ist das Bundeskanzleramt für Angelegenheiten der allgemeinen Regierungspolitik „einschließlich der Koordination der gesamten Verwaltung des Bundes" zuständig, soweit diese nicht in den Wirkungsbereich eines anderen Bundesministers fällt (Teil 2 lit. A der Anlage zum Bundesministeriengesetz). Damit ist die Koordinationsbefugnis des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin explizit in der Aufgabenverteilung der Ressorts verankert. Sie zielt auf das „Hinwirken auf die Wahrung der Einheitlichkeit der allgemeinen Regierungspolitik und auf das einheitliche Zusammenwirken der Bundesminister in allen politischen Belangen." Hinsichtlich der Europapolitik wird diese Kompetenz dadurch ergänzt, dass das Bundeskanzleramt für

[12] Diese Interpretation ergibt sich mit Klarheit aus der Bestimmung des Art. 69 Abs. 1 B-VG, die Folgendes festlegt: „Mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes sind, soweit diese nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister betraut. Sie bilden in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers."

„grundsätzliche Angelegenheiten der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union, Angelegenheiten des Europäischen Rates einschließlich der Koordination der diesbezüglichen Vorbereitungsmaßnahmen" zuständig ist. Darüber hinaus wird die wirtschaftliche Koordination mit der ausdrücklichen Bestimmung der „Koordination der Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse der Frühjahrstagungen des Europäischen Rates" festgelegt. Schließlich ist das Bundeskanzleramt in Angelegenheiten der Strukturpolitik und der Koordination der finanziellen Abwicklung des europäischen Regionalfonds sowie der Koordination der Regionalprogramme im Rahmen der EU-Strukturfonds zuständig. Das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres ist dagegen für die „Allgemeinen Angelegenheiten des Rechts der Europäischen Union mit Ausnahme der Vertretung der Republik vor dem Gerichtshof der Europäischen Union" sowie allgemein für die „Mitwirkung bei der Koordination in Angelegenheiten der Europäischen Union und Vertretung österreichischer Interessen in der Europäischen Union" verantwortlich (Kornfeind 2019; Peutl 2019). Spezielle Kompetenztatbestände gelten für den Bereich der wissenschaftlichen Zusammenarbeit und auf dem Sektor der Forschungszusammenarbeit. Die Angelegenheiten der wissenschaftlichen Forschung und der internationalen Mobilitätsprogramme sowie des europäischen Forschungsraums und der europäischen Rahmenprogramme sind dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft zugeordnet.

Bereits diese allgemeine Kompetenzbeschreibung dokumentiert die Komplexität der europapolitischen Koordination. Ihre Anwendung erfordert ein großes Maß an Flexibilität und Kooperationsformen, die in der politischen Praxis entwickelt werden. Dies gilt im Besonderen für die Europapolitik in Koalitionsregierungen. Eine entscheidende Rolle spielen dabei Bundeskanzler*in und Vizekanzler*in, die als Fraktionsführung der Regierungsparteien permanent gefordert werden. In allen Bundesministerien arbeiten heute eigene Europaabteilungen, teils auch eigene Europasektionen, um die interministerielle Verwaltung und Wahrnehmung europäischer Agenden zu koordinieren. Zur Absicherung akuter Koordinierungsprozesse wurden zudem eigene Regierungsbeschlüsse gefasst, die die erforderlichen Koordinationsstränge normierten. Dies erfolgte regelmäßig im Rahmen der Vorbereitung für den österreichischen EU-Ratsvorsitz,[13] zuletzt zur Vorbereitung des österreichischen EU-Ratsvorsitzes 2018.[14] Hierbei wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet, in der alle Bundesministerien, Ländervertretungen und Sozialpartner vertreten waren. Lag der Vorsitz ursprünglich gemeinsam beim Außenministerium und Kanzleramt, wurde er angesichts der Änderungen im Bundesministeriengesetz 2017 auf das Kanzleramt alleine übertragen.[15]

[13] Beschlüsse des Ministerrats vom 4. Dezember 1998, und 28. Nov. 2006.

[14] Beschluss des Ministerrates vom 21.06.2016 (unveröffentlicht). http://archiv.bundeskanzleramt.at/site/cob__63248/7450/default.aspx.

[15] Beschlussprotokoll des 3. Ministerrates vom 10.01.2018, Punkt 5.

Die innerstaatliche Vorbereitung der österreichischen Positionierung im Ministerrat der EU wird im Regelfall durch Koordinationsaktivitäten des zuständigen Ressortministers/der Ressortministerin vorgenommen. Das Bundeskanzleramt hat hierbei außer den administrativen Koordinationskompetenzen keine übergeordnete Position. Allerdings hat seine Vertretung im Europäischen Rat nach dessen Aufwertung im Vertrag von Lissabon an Bedeutung gewonnen (Peutl 2019). Zwar wird der Europäische Rat nicht als Gesetzgeber tätig. Als Impulsgeber für die Entwicklung der Integration legt er aber die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest (Müller 2012). Das österreichische Koordinationssystem zur Vorbereitung europapolitischer Entscheidungen hat sich weitestgehend bewährt. Da in Österreich das Ressortprinzip stark ausgeprägt ist, „fehlt es jedoch an einer umfassenden strategischen Koordinierung der Europapolitik der gesamten Regierung" (Peutl 2019, 120). Bemängelt wird vor allem das Fehlen eines „institutionalisierten, regelmäßig tagenden, hochrangigen Gremiums innerhalb der Bundesverwaltung […], das sich mit der regelmäßigen antizipativen Bewertung europapolitischer Entwicklungen und entsprechender Abstimmung befasst, [sowie] eine systematische Konsultation oder Heranziehung der Ständigen Vertretung[16] Österreichs bei der Europäischen Union für die Bewertung europapolitischer Entwicklungen" (Peutl 2019, 121).

6 Die Zukunft der österreichischen Europapolitik

Im Lissabonner Vertrag blieb die Ausdehnung des Anwendungsbereichs für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen hinter den zuvor nur allgemein gesteckten Zielen aller an den Verhandlungen beteiligten Akteure zurück. Tatsächlich war die Regierungskonferenz von altbekannten Konfliktszenarien geprägt, bei denen keine feststehenden Blöcke der Integrationsbefürworter gegen Status-quo-Verfechter gegenüberstanden, sondern je nach Politikfeld unterschiedliche Primärinteressen aufeinandertrafen. Die abschließend im Vertrag dokumentierte Segmentierung der verfahrensrechtlichen Ermächtigungen im Bereich der Justiz- und Innenpolitik spiegelt zudem zwei neuere Trends in der Post-Maastricht-Entwicklung der EU wider: Erstens steht nicht mehr die Frage nach dem Mehr oder Weniger an Integration per se auf der Tagesordnung der beteiligten Akteure. Stattdessen werden Kompetenznormen so weit zerpflückt, dass sie jeden Einzelfall möglicher, in der Verhandlungsphase selbst nicht abschätzbarer Politikentwicklungen berücksichtigen. Hiermit ist der zweite Trend angesprochen: Alle entscheidungsberechtigten Akteure legen die Bewertungsmaßstäbe der institutionellen Optimierung der EU in

[16] Das Ressortprinzip spiegelt sich auch an der Ständigen Vertretung in Brüssel wider – jedes Ministerium ist hier durch eine Abteilung vertreten, die Informationsflüsse laufen sehr stark nur mit dem „entsendenden" Ministerium (Fischer 2019).

zunehmendem Maße unilateral aus; eine übergeordnete Zielperspektive für die in Sonntagsreden gerne beschworene „Handlungsfähigkeit" der EU geben viele Staaten, zuletzt auch Österreich, Luxemburg oder Tschechien zugunsten bewusst artikulierter nationaler Interessen auf. Im Ergebnis können alle Beteiligten das Verhandlungsergebnis eines überarbeiteten EU-Vertrages positiv bewerten, weil „bedeutende" Teilaspekte ihrer Reformziele, aber eben auch ihrer national intendierten Vorbehalte berücksichtigt wurden und sie diese eben entsprechend einer nicht akkordierten Messlatte als Erfolg ihres Verhandlungsgeschicks verbuchen.

Österreich hat sich in diesem Sinne recht stabil und erfolgreich für die Absicherung seiner Einstimmigkeitsvorbehalte in der Umwelt- und Steuerpolitik, die Beibehaltung des informellen Repräsentationsprinzips in der Investitur der Europäischen Kommission, die Einhegung von Abstimmungsallianzen der „Großen" zu Lasten der „Kleinen" im Ratssystem eingesetzt. Keiner dieser Erfolge gründete in Wiener Alleingängen, sondern war der Ertrag informeller Allianzbildungen mit anderen, zumeist kleineren Staaten. Insofern trifft der Vorwurf, Österreich degradiere sich selbst zum Mitläufer in der Europapolitik, nicht den Gegenstand europäischer Integrationsdynamiken. Denn selbst die um Vormacht ringenden, größeren Staaten sind ohne Partner und Kompromissangebote nicht in der Lage, ihre Primärinteressen an der Fortgestaltung des EU-Systems alleine durchzusetzen. „Mitläufer" sind daher letztlich alle; Erfolg und Misserfolg in EU-Verhandlungen hängen weniger vom gerne in Anspruch genommenen *leadership* des einen oder anderen Staates ab, sondern von dessen Fähigkeit, eigene Anliegen im Interesse größerer Koalitionen formulieren und auf dieser Grundlage Rückfall- und Kompromisspositionen belegen zu können. Beides ist Österreich in den vergangenen Jahrzehnten durchaus gelungen. Das Ergebnis derart „zusammengesetzter Reformen" verliert aber längerfristig an Glaubwürdigkeit gegenüber den Drittstaaten und Organisationen, wenn jede national denkbare Interpretation zur Handlungsfähigkeit der Union aufgegriffen wird und Regierungschefs in der Aufsummierung breitbeinig vorgetragener, nationaler Alleingänge oder Blockaden den Blick darauf verlieren, das Gesamtsystem durch kohärente Zielvorgaben und damit Bewertungskriterien abzusichern.

Neuere Dynamiken, die sich durch das Vorpreschen sich selbst als „Gravitationskern" erklärender Staatengruppen im Bereich der Innen- und Justiz-, der Außen- und Sicherheits- und jüngst auch in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik der EU auszeichnen, bestätigen diesen Trend. In durch Gruppenschaften vorangetriebenen Prozessen verlieren kleinere Staaten nicht nur die Kommission als – vom Gravitationskern bestenfalls instrumentalisierten – Allianzpartner. Sie büßen in diesen oftmals außerhalb des Rechtskorpus der EU ablaufenden Bewegungen auch die eigene Gestaltungskraft ein, da sich die jeweiligen Gravitationstreiber nicht an die im EU-Recht geltenden Prinzipien der Solidarität und zwischenstaatlichen wie interinstitutionellen Loyalität gebunden fühlen. Ob kleinere Mitgliedstaaten wie Österreich eine Schubumkehr in Richtung des supranationalen Politikansatzes initiieren können, ist nur schwer vorherzusagen. Erforderlich hierfür wäre zunächst die gemeinsam – unter der Gruppe der „Kleineren" – geteilte Einsicht, dass die im Lissabonner Vertrag statuierte „Vergipfelung" und „Präsidentialisierung"

der EU weniger substanzielle Integrationsfortschritte zeitigt als die supranationale Politikgestaltungsvariante.

Weiterführende Quellen

Folgende Darstellungen liefern einen Einblick in die Bewertung der Beitrittspolitik und der ersten Jahre als Mitglied der Europäischen Union:

Kaiser, Wolfram. 1995. „Austria in the European Union". *Journal of Common Market Studies* 33 (3): 411–425.

Lantis, Jeffrey S., und Matthew F. Queen 1998. „Negotiating Neutrality: The Double-Edged Diplomacy of Austrian Accession to the European Union". *Cooperation and Conflict* 33 (2): 152–182.

Jankowitsch, Peter. 1994. „The Process of European Integration and Neutral Austria". In *Neutral States and the European Community*, Hrsg. Sheila Harden, 35–62. London: Brassey's.

Wieser, Thomas, und Edith Kitzmantel. 1990. „Austria and the European Community". *Journal of Common Market Studies* 28 (4): 431–449.

Umfassendere, politik- bzw. staatswissenschaftliche Gesamtdarstellungen über die österreichische Europapolitik finden sich in:

Eppler, Annegret, und Andreas Maurer, Hrsg. 2019. *Europapolitische Koordination in Österreich*. Baden-Baden; Innsbruck: Nomos; innsbruck university press.

Maurer, Andreas, Heinrich Neisser, und Johannes Pollak, Hrsg. 2015. *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*. Wien: Facultas.

Griller, Stefan, Arno Kahl, Benjamin Kneihs, und Walter Obwexer, Hrsg. 2016. *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs: Auswirkungen des Unionsrechts auf die nationale Rechtsordnung aus rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht.* Wien: Verlag Österreich.

Einen systematischen Einblick in die Schwerpunkte österreichischer Europapolitik bieten die länderspezifischen Kapitel im seit 1980 von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels herausgegebenen Jahrbuch der europäischen Integration. Österreichische Europapolitik wird hier bilanzierend dargestellt von Paul Luif (bis 2011), Florian Trauner (2011–2016) sowie Katrin Auel und Johannes Pollak (seit 2017). Alle Beiträge bis 2017 sind frei zugänglich über http://www.wissen-europa.de/index.php%3Fid=1.html.

Literatur

Badinter, Robert. 2002. Beitrag des Stellvertretenden Mitglieds des Konvents, Robert Badinter, ‚Eine Europäische Verfassung'. CONV 317/02. Brüssel, 30. September.

Blanck, Kathrin. 2006. Austria: Between Seize and Sanctions. In *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, hrsg. von Finn Laurssen, 21–40. Leiden: Martinus Nijhoff.

Bulmer, Simon. 1994. The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach. *Journal of Public Policy* 14(4):351–380.

Bundeskanzleramt. 2020. Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. Wien.

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten. 1992. Aide Memoire der österreichischen Regierung (Juni 1992). Österreichische außenpolitische Dokumentation, Texte und Dokumente N°4, Oktober 1992. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten.

Capoccia, Giovanni, und Daniel Kelemen. 2007. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics* 59(3):341–369.

Fischer, Klemens, 2019. Östereichische Europaarbeit vor Ort - Die Arbeit der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union in Brüssel. In *Europapolitische Koordination in Österreich*. hrsg. von Annegret Eppler und Andreas Maurer, 145–168, Baden-Baden, Nomos.

Gehler, Michael. 2002a. *Der lange Weg nach Europa: Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU. Darstellung*. Innsbruck: StudienVerlag.

Gehler Michael. 2002b. *Der lange Weg nach Europa: Österreich von Paneuropa bis zum EU-Beitritt. Dokumente*. Innsbruck: StudienVerlag.

Gehler, Michael, und Rolf Steininger, Hrsg. 2000. *Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995/The Neutrals and the Europaen Integration 1945–1995*. Wien: Böhlau.

Gerlich, Peter, und Heinrich Neisser, Hrsg. 1994. *Europa als Herausforderung: Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs*. Wien: Signum.

Göhler, Gerhard. 1997. Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel. In *Institutionenwandel*. Leviathan Sonderheft 16, hsrg. von Gerhard Göhler, 21–56. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Grendstad, Gunnar, und Per Selle. 1995. Cultural Theory and the New Institutionalism. *Journal of Theoretical Politics* 7(1):10–41.

Griller, Stefan, Dimitri Droutsas, Gerda Falkner, Katrin Forgo, Elisabeth Klatzer, Georg S. Mayer, und Michael Nentwich. 1996. *Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen*. EI Working Papers/Europainstitut 20. Wien: Forschungsinstitut für Europafragen.

Hackhofer, Andreas. 2019. Rechtliche Rahmenbedingungen und Sammlung der für die Koordination relevanten Rechtsquellen. In *Europapolitische Koordination in Österreich*, hrsg. von Annegret Eppler und Andreas Maurer, 497–558. Baden-Baden; Innsbruck: Nomos; innsbruck university press.

Hall, Peter A., und Rosemary C.R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(5):936–957.

Janning, Josef. 1995. Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäischen Union: Überlegungen und Modellrechnungen. *Integration* 19(3):146–158.

Jopp, Mathias, und Otto Schmuck, Hrsg. 1996. *Die Reform der Europäischen Union. Analysen, Positionen, Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97*. Bonn: Europa Union.

Kornfeind, Elisabeth. 2019. Außenpolitik-Europapolitik? Die Rolle des BMEIA als Außen- und Europaministerium in der europapolitischen Koordination. In *Europapolitische Koordination in Österreich*, hrsg. von Annegret Eppler und Andreas Maurer, 123–144. Baden-Baden; Innsbruck: Nomos; innsbruck university press.

March, James G., und Johan P. Olsen. 1996. Institutional Perspectives on Political Institutions.*Governance 9*(3):247–264.

Maurer, Andreas. 1996. Reformziel Effizienzsteigerung und Demokratisierung. Die Weiterentwicklung der Entscheidungsmechanismen. In *Die Reform der Europäischen Union. Analysen, Positionen, Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97*, hrsg. von Mathias Jopp und Otto Schmuck, 23–40. Bonn: Europa Union.

Maurer, Andreas. 1998. Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie. In *Die Europäische Union nach Amsterdam*, hrsg. von Mathias Jopp, Andreas Maurer, und Otto Schmuck, 41–82. Bonn: Europa Union.

Maurer, Andreas, Heinrich Neisser, und Johannes Pollak. 2015. Österreichs Weg in die und in der Europäischen Union. In *20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs*, hrsg. von Andreas Maurer, Heinrich Neisser, und Johannes Pollak, 9–61. Wien: Facultas.

Maurer, Andreas, und Wolfgang Wessels. 2001. The EU Matters: Structuring Self-made Offers and Demands. In *Fifteen into One? The European Union and its Member States*, hrsg. von Wolfgang Wessels, Andreas Maurer, und Jürgen Mittag, 29–66. Manchester: Palgrave/MUP.

Müller, Christoph. 2012. Die Leitlinienkompetenz des Bundeskanzlers auf Basis des österreichischen Unionsverfassungsrechts als Ergänzung des Ressortprinzips. Dissertation, Universität Wien: Rechtswissenschaftliche Fakultät.

Neisser Heinrich. 1999. Der österreichische EU-Beitritt als Herausforderung an das politische System. In *Demokratie und Geschichte 199*. Jahrbuch des Karl von Vogelsang-Instituts zur Erforschung der Geschichte der christlichen Demokratie in Österreich, 157–182. Wien: Böhlau.

North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, Douglas C. 1992. *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr Siebeck.

North, Douglas C. 1993. Ökonomische Entwicklung in langfristiger Sicht. Nobel-Lesung vom 9. Dezember 1993. In *Die Nobelpreisträger der ökonomischen Wissenschaft,* Bd. 3, hrsg. von Karl-Dieter Grüske. Düsseldorf: Wirtschaft & Finanzen.

Österreichische Bundesregierung. 2003. *Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII*. Wien: Gesetzgebungsperiode.

Pelinka, Anton, Christian Schaller, und Paul Luif. 1994. *Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung*. Wien: Böhlau.

Peutl, Christa. 2019. Die Rolle des Bundeskanzleramts in der Europapolitik – Gestaltende Einflussfaktoren auf europäischer Ebene. In *Europapolitische Koordination in Österreich*, hrgs. von Annegret Eppler und Andreas Maurer, 115–122. Baden-Baden; Innsbruck: Nomos; innsbruck university press.

Pierson, Paul. 1996a. The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies* 29(2):123–163.

Pierson, Paul. 1996b. The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies* 29(2):123–163.

Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94(2):251–267.

Pösel, Maria-Elisabeth. 2019. Die innerösterreichische Koordination und Vorbereitung der Ratspräsidentschaft in der Verkehrs- und Transportpolitik. In *Europapolitische Koordination in Österreich*, hrsg. von Annegret Eppler und Andreas Maurer, 411–424. Baden-Baden; Innsbruck: Nomos; innsbruck university press.

Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.

Schneider, Heinrich. 1989. Der österreichische Antrag auf EG-Mitgliedschaft: Der Kandidat stellt Bedingungen. *Integration* 12(4):143–151.

Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven, CT: Yale University Press.

Thelen, Kathleen, und Sven Steinmo. 1992. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, hrsg. von Sven Steinmo, Kathleen Thelen, und Frank Longstreth, 1–32. Cambridge: Cambridge University Press.

Thöne-Wille, Eva-Maria. 1984. *Die Parlamente der EG: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente*. Kehl am Rhein: Engel Verlag.

Tschann, Regina. 2019. Die Koordination der österreichischen Europapolitik im Umweltbereich. In *Europapolitische Koordination in Österreich*, hrsg. von. Annegret Eppler, und Andreas Maurer, 291–410. Baden-Baden; Innsbruck: Nomos; innsbruck university press.

Wallace, Helen. 1996. Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance. In *Policy-Making in the European Union*, 3. Aufl., hrsg. von Helen Wallace und William Wallace, 3–36. Oxford: Oxford University Press.

Wildavsky, Aaron. 1987. Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. *American Political Science Review* 81(1):3–22.

Dr. Andreas Maurer ist seit 2012 Professor und Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Politikwissenschaft und Europäische Integration an der Universität Innsbruck. Seine Forschung konzentriert sich auf die Funktionsanalyse zum Europäischen Parlament und die interparlamentarische Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten, die Theorie und Praxis des Mehrebenenparlamentarismus, die Handelspolitik der EU und der EFTA sowie die interinstitutionellen Vereinbarungen und Handlungsroutinen der EU-Organe.



Österreich in der OSZE

Wolfgang Zellner

Zusammenfassung

Österreich hat seit den Verhandlungen über die Schlussakte von Helsinki 1975 bis heute die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) weit aktiver mitgestaltet, als es von einem neutralen Kleinstaat zu erwarten gewesen wäre und hat dabei gleichermaßen auf die politisch-militärische wie auf die menschliche Dimension fokussiert. Der wichtigste Grund dafür liegt in einer Politik „aktiver Neutralität", mit der Österreich während des Kalten Krieges seine Souveränität und territoriale Integrität schützen wollte, und die heute dazu dient, die neue Konfrontation in Europa durch Dialog und Vertrauensbildung abzumildern und zu überwinden.

1 Von der Konferenz zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, bis Ende 1994 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, ist weltweit die größte regionale Sicherheitsorganisation, die mit ihren 57 Mitgliedsstaaten in Europa und Nordamerika, die Teilnehmerstaaten genannt werden, die gesamte nördliche Hemisphäre „von Vancouver bis Wladiwostok" abdeckt. Der Hauptzweck der KSZE wie der OSZE

W. Zellner (✉)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg,
Hamburg, Deutschland
E-Mail: zellner@ifhs.de

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_34

bestand und besteht darin, den Konflikt zwischen Nordatlantischer Vertragsorganisation (NATO) und Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und ab den 2000er-Jahren Russland durch Normsetzung, Regimebildung und ab den 1990er-Jahren aktive Konfliktregulierung abzumildern, zu überwölben und soweit wie möglich in eine kooperative Sicherheitsordnung zu transformieren. Bahnbrechend dafür war die Erkenntnis der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975, dass die Einhaltung der „Menschenrechte und Grundfreiheiten […] ein wesentlicher Faktor für den Frieden" (KSZE 1975) ist.

Die Normsetzungskraft der KSZE/OSZE hielt bis Mitte der 1990er-Jahre an, versiegte dann, um auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Astana 2010 noch einmal zu einer späten Zusammenfassung zu kommen. Dort ist die Rede von dem „mit der Schlussakte von Helsinki eingeleiteten Konzept der umfassenden, kooperativen, gleichen und unteilbaren Sicherheit, das die Erhaltung des Friedens und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten miteinander in Beziehung setzt" (OSZE 2010).

Heute ist die OSZE vorrangig eine operativ tätige Organisation mit Beschlussfassungsorganen (Gipfeltreffen, Ministerrat, Ständiger Rat, für Fragen der Rüstungskontrolle das Forum für Sicherheitskooperation (FSK)), Exekutivstrukturen (Amtierender Vorsitz, Generalsekretär*in), Feldoperationen und drei teilautonomen thematischen Institutionen – das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), und die OSZE-Beauftragte für die Freiheit der Medien.

Der vorliegende Beitrag untersucht, inwieweit Österreich auf der Grundlage seiner Politik „aktiver Neutralität" zu den Zielen der KSZE und OSZE beitragen konnte. Das Ergebnis der Analyse zeigt, dass die österreichische Diplomatie in den rund fünf Jahrzehnten seit den ersten Vorschlägen für eine europäische Sicherheitskonferenz die Ergebnisse der Konferenz weit nachhaltiger geprägt und weit größere Beiträge zum Funktionieren der Organisation geleistet hat, als man es von einem „neutralen Kleinstaat"[1] hätte erwarten können.

Das zweite Kapitel widmet sich dem Beitrag Österreichs zur KSZE und OSZE, dargestellt in drei Phasen: der Mitarbeit Österreichs an der Erarbeitung der Schlussakte von Helsinki 1975, und der österreichischen OSZE-Vorsitze 2000 und 2017. Im dritten Kapitel werden zwei Faktorengruppen herangezogen, um das über fünf Jahrzehnte konstant hohe Engagement Österreichs in der KSZE und OSZE zu erklären: Österreichs Selbstverständnis aktiver Neutralität und bestimmte Strukturmerkmale der KSZE/OSZE, die den Einfluss kleinerer Staaten begünstigen.

[1] Siehe hierzu den einleitenden Beitrag dieses Handbuchs.

2 Österreichs Interesse an und Beitrag zur KSZE/OSZE – eine Annäherung

Die Haltung Österreichs zur und seine Aktivitäten in der KSZE/OSZE können in dem hier gegebenen Rahmen lediglich exemplarisch behandelt werden. Dies soll anhand des österreichischen Agierens in drei entscheidenden Phasen geschehen: Erstens sollen die Aktivitäten Österreichs bei der Ausarbeitung der Schlussakte von Helsinki beleuchtet werden (Abschn. 2.1). Der zweite Abschnitt widmet sich dem OSZE-Vorsitz Österreichs im Jahr 2000, als die bislang primär kooperativen Beziehungen in der OSZE zunehmend von konfrontativen Elementen überlagert wurden (Abschn. 2.2). Der dritte Abschnitt behandelt den österreichischen OSZE-Vorsitz 2017, als die Konfrontation zwischen den westlichen Staaten und Russland ihre volle Schärfe erreichte (Abschn. 2.3). Diese drei Phasen decken fast den gesamten Zeitraum zwischen 1969 und heute ab. Die Einbeziehung der KSZE-Periode ist unerlässlich für das Verständnis der Haltung Österreichs in der KSZE/OSZE nach 1990.

2.1 Der Beitrag Österreichs zur Entstehung der Schlussakte von Helsinki 1975

Als Finnland mit seinem Memorandum vom 5. Mai 1969 den Weg zu Vorbereitungsgesprächen über eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eröffnete, war es Österreich, das am 28. Mai als erster neutraler Staat sein Interesse an diesem Projekt zum Ausdruck brachte (Fischer 2009, 90, 100). Vergegenwärtigt man sich Österreichs prekäre Lage an der Nahtstelle zweier hochgerüsteter Militärblöcke und sein Verständnis von „aktiver Neutralität" (Fischer 2009, 69), kam das nicht unerwartet. Von einem KSZE-Projekt versprach sich Österreich mehr Sicherheit, eine Festigung seiner noch jungen Neutralität und mehr Spielraum für seine „Nachbarschaftspolitik" gegenüber den kommunistischen Anrainerstaaten (Fischer 2009; Gilde 2013, 26, 27).

Dementsprechend betrafen die ersten Vorschläge Österreichs militärische Fragen. Am 17. Februar 1970 nannte der österreichische Außenminister Rudolf Kirchschläger seinem belgischen Kollegen Pierre Harmel, der nach Vorschlägen suchte, zwei Punkte, die im österreichischen Interesse lägen: „Gegenseitige ausgewogene Verminderung der Streitkräfte der beiden Paktsysteme" sowie „Maßnahmen zur partiellen Abrüstung auf dem Gebiet der konventionellen Waffen" (Gilde 2013, 64). Am 24. Juli 1970 übermittelte Kirchschläger den europäischen Staaten, den USA und Kanada ein Memorandum, in dem er an diesen Positionen festhielt (Gilde 2013, 66). Das später für Österreich so wichtige Thema der Freizügigkeit wurde in diesem Memorandum noch nicht erwähnt, obwohl der Außenminister es in einem internen Vermerk – „Ja zu einem TO-Punkt freiere Bewegung v. Personen" – bereits einen Monat zuvor gebilligt hatte (Gilde 2013, 66, 71). Gilde sieht den Grund dafür in einer Erfahrungs-basierten diplomatischen Zurückhaltung:

> Der verhältnismäßig enge Kontakt Österreichs mit den kommunistischen Staaten Europas hatte zu der Erkenntnis geführt, dass man gegenüber diesen Staaten in humanitären Angelegenheiten durchaus etwas erreichen konnte. Allerdings gelang dies am ehesten dann, wenn man mit entsprechenden Anliegen diskret umging, anstatt sie in die Öffentlichkeit zu tragen. Die NATO-Forderung, „Freizügigkeit" auf die Tagesordnung einer KSZE zu setzen, entsprach nicht gerade den österreichischen Vorstellungen von Diskretion und stiller Diplomatie (Gilde 2013, 73).

Mit dieser Position ging Österreich in die Multilateralen Vorgespräche (MV) in Dipoli, die von November 1972 bis Juni 1973 dauerten. In dieser Phase wurden die neutralen Staaten, später auch die Neutralen und Nicht-Paktgebundenen (N+N) Staaten aktiver und prägten zeitweise die Verhandlungen. Ende Januar ordnete die Schweizer Delegation die Vielzahl der Verhandlungsvorschläge den berühmten drei Körben zu – Korb I: Sicherheit; Korb II: Wirtschaftliche Zusammenarbeit; Korb III: in heutiger Diktion die menschliche Dimension, damals menschliche Kontakte, Information, Kultur und Bildung. Bald nahm sich Österreich, die Impulse dafür kamen zu diesem Zeitpunkt primär aus der Verhandlungsdelegation und nicht aus Wien, der Themen des Dritten Korbes an. Am 8. Februar 1973 betonte ein österreichischer Vertreter, „dass eine möglichst große Freizügigkeit und Öffnung der Grenzen […] von allseitigem Vorteil ist" (zit. nach Gilde 2013, 93). Die Krönung des österreichischen Vorgehens war ein im Mai 1973 angenommener, wesentlich von Österreich geprägter Vorschlag für eine Präambel für Korb III, die wesentliche westliche Forderungen aufnahm (Gilde 2013, 100, 101), für Gilde der „wohl größte[r] Erfolg" der österreichischen Delegation „während der gesamten MV" (Gilde 2013, 132).

Auf der Außenministerkonferenz in Helsinki im Juli 1973 unterstrich Außenminister Kirchschläger, dass „[d]er enge Zusammenhang zwischen der Sicherheit des Staates und der Sicherheit des einzelnen Menschen, der hier unterstrichen wird, […] mit der Inkludierung dieses Prinzips in die Liste der zehn Grundsätze kontinentweit anerkannt worden [ist]" (Kirchschläger 1973). Damit wurde die führende Rolle Österreichs bei der Ausarbeitung der menschlichen Dimension der KSZE-Schlussakte auch auf politischer Ebene artikuliert.

Nach der Außenministerkonferenz wurden die Verhandlungen nach Genf verlegt und dauerten viel länger als gedacht, vom 18. September 1973 bis zum 21. Juli 1975. Verhandelt wurde in insgesamt 16 Kommissionen und Unterkommissionen, allein der Dritte Korb hatte vier Untergruppen (Gilde 2013, 133). Der bevorzugte Verhandlungsmodus war der informelle, Ergebnisse wurden dann offiziell notifiziert.

Am 20. Februar 1974 brachte die N+N-Gruppe (Finnland, Jugoslawien, Österreich, Schweden, Schweiz, Zypern) ihren ersten gemeinsamen Vorschlag ein, der weitgehende und das gesamte europäische Territorium betreffende Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) forderte (Fischer 2009, 247, 248). Am 14. März folgte ein weiterer Vorschlag, der eine Information der KSZE-Teilnehmerstaaten über den

Verlauf der MBFR-Verhandlungen[2] forderte und noch einmal das große Interesse der N+N-Staaten an weiteren Abrüstungsanstrengungen zum Ausdruck brachte (Fischer 2009, 249, 250).

Bei den Verhandlungen über Korb III versuchte die Sowjetunion, die Ergebnisse der MV zurückzurollen und bestand darauf, dass alle Substanzregelungen unter den Vorbehalt der Achtung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und der „Souveränität der Staaten sowie der nationalen Gesetze und Gewohnheiten" (Gilde 2013, 144) gestellt werden sollten. Das hätte jede Regelung unwirksam gemacht. Demgegenüber bestanden die westlichen und die N+N-Staaten auf (politisch) verbindlichen Verpflichtungen.

Diese Differenzen schienen unüberbrückbar. Hinter den Kulissen und den Teilnehmern der Genfer Verhandlungen unbekannt, waren der US-Außenminister Henry Kissinger und sein sowjetischer Kollege Andrei Gromyko jedoch bereits am 22. Dezember 1973 übereingekommen, das Korb III-Problem zu lösen (Gilde 2013, 174). Bei einem Treffen in Nikosia am 7. Mai 1974 wurden die beiden Außenminister konkreter: „Als er [Kissinger] Gromyko in Nikosia vorschlug, die UdSSR möge an Finnland herantreten, um es für die Umsetzung des sowjetisch-amerikanischen Kompromisses zu gewinnen, stimmte dieser ohne weiteres zu" (Gilde 2013, 177). Finnland akzeptierte und brachte am 4. Juni einen Vorschlag ein, der dann nach Wochen weiterer Verhandlungen zu einem Package Deal (Präambel und Substanz von Korb III) der N+N-Staaten entwickelt wurde und am 26. Juli 1974, dem letzten Tag vor der Sommerpause, angenommen wurde. Gilde relativiert diesen großen N+N-Erfolg in realistischer Weise: „Zwar war es die Gruppe der N+N, welche mit ihrem Package Deal am 26. Juli 1974 die Präambelkrise überwinden half und dafür die Lorbeeren als erfolgreiche Vermittler zwischen Ost und West erntete. Doch gerade dieser Package Deal entsprang ursprünglich sowjetisch-amerikanischen Absprachen" (Gilde 2013, 173). Weitere Vermittlungserfolge konnte Österreich bei den Themen Familienzusammenführung und Eheschließungen zwischen Bürgern verschiedener Staaten erzielen (Gilde 2013, 201, 202) und damit seine unter den N+N führende Rolle bei Korb III unterstreichen.

In den Genfer Verhandlungen fragten die beiden Blöcke die Vermittlung Österreichs und der anderen N+N-Staaten phasenweise stark nach: „Vom Beginn der Genfer Verhandlungen im September 1973 bis zur Sommerpause 1974 spielten Österreich und die anderen Neutralen bzw. N+N eine herausragende Rolle" (Gilde 2013, 255). Dabei stärkte die Struktur der Verhandlungen die Position Österreichs und der anderen N+N-Staaten: „A key explanation for the central position the N+N came to occupy in informal

[2] Die MBFR-Verhandlungen (Mutual and Balanced Force Reductions) begannen am 30. Oktober 1973 und hatten die Begrenzung von Waffen und Streitkräften auf den Territorien der Bundesrepublik Deutschland, der Niederlande, Belgiens und Luxemburgs sowie der DDR, ČSSR und Polens zum Gegenstand. Damit war klar, dass die N+N-Staaten zunächst nicht an Verhandlungen über die Begrenzung konventioneller Streitkräfte beteiligt sein würden.

negotiation groups during the Helsinki and Geneva talks is the application of a dual role strategy by these states, combining the role of *negotiator* or *demander* (actively contributing to the discussions on the content of the agenda) and *intermediary*“ (Fischer 2009, 327). Zusammengenommen beeinflussten Österreich und die anderen N+N-Staaten die Aushandlung der KSZE-Schlussakte weit mehr, als man angesichts von Größe und Gewicht dieser Staaten hätte annehmen können.

2.2 Der österreichische OSZE-Vorsitz 2000

Kurz nach seinem Beginn stand der österreichische Vorsitz 2000 vor einer doppelten Herausforderung: Zum einen neigte sich die Periode relativer Kooperation in der OSZE ihrem Ende zu. Zum anderen hatte die EU am 4. Februar 2000 wegen der Koalition der ÖVP mit der als rechtsextrem geltenden FPÖ Sanktionen gegen Österreich verhängt. „Es gab Versuche, den Vorsitz durch eine Stärkung der Troika und/oder anderer OSZE-Institutionen zu unterminieren“ (Skuhra und Merlingen 2001, 52). Die neue österreichische Außenministerin Benita Ferrero-Waldner (ÖVP) machte jedoch in ihrer Antrittsrede am 10. Februar klar: „Ich möchte auch gleich eines klar sagen: wir werden den Vorsitz und die ihm zukommende Verantwortung in der Steuerung der Organisation voll wahrnehmen“ (Ferrero-Waldner 2000).

Österreich hatte sich seit 1995 für den Vorsitz interessiert, 1997 leitete der frühere österreichische Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ) als Persönlicher Vertreter des dänischen Vorsitzes eine OSZE-Operation in Albanien, wo es nach dem Kollaps sogenannter Pyramidenspiele zu einem Staatszusammenbruch gekommen war (Stefan-Bastl 2001[3], 257, 258). Drei Motive waren ausschlaggebend für die österreichische Bewerbung: Man wollte einen Beitrag zur Konfliktverhütung leisten; „Solidarität mit den Zielen Sicherheit und Stabilität in Europa zum Ausdruck bringen“ und Wien als Sitz internationaler Organisationen stärken (Skuhra und Merlingen 2001, 48). Die Schwerpunkte des österreichischen Vorsitzes bezogen sich regional auf Südosteuropa, den Kaukasus und Zentralasien, inhaltlich auf Fragen menschlicher Sicherheit, und institutionell auf die Schaffung einer Rechtspersönlichkeit der OSZE (Stefan-Bastl 2001, 259).

„Die Förderung einer Kultur der Konfliktverhütung“ hatte Außenminister Schüssel (ÖVP) in seiner Antrittsrede vor dem Ständigen Rat am 13. Januar als „eigentliche Aufgabe jeder vorausschauenden Friedens- und Sicherheitspolitik“ bezeichnet (Schüssel 2000). Damit gewann die politisch-militärische Dimension neben der Rüstungskontrolle ein neues Arbeitsfeld – Konfliktverhütung und Krisenmanagement, wenige Jahre später sollten transnationale Konflikte folgen. Der österreichische Vorsitz 2000 war in nahezu allen Krisenländern aktiv. Im Folgenden wird auf Südosteuropa, Tschetschenien und Zentralasien fokussiert.

[3] Botschafterin Jutta Stefan-Bastl war 2000 die Vorsitzende des Ständigen Rates der OSZE.

In Südosteuropa standen die Organisation *und* Beobachtung von Wahlen im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina im Vordergrund. Im Kosovo erstellte die OSZE für die Lokalwahlen am 28. Oktober 2000 ein Wähler*innenregister, was wegen der Massenflucht aus dem Kosovo und der darauf folgenden Rückkehrwelle äußerst schwierig war. Trotzdem „wurde ein nahezu vollständiges Wähler*innenregister erstellt" (BMEIA 2000, 102). Russland war lange Zeit skeptisch gegenüber der Durchführung dieser Wahlen, stimmte aber schließlich dem erforderlichen Budget zu (Stefan-Bastl 2001, 261). Im Kosovo war die OSZE auch mit dem Aufbau multiethnischer Polizei betraut und betrieb eine Polizeischule, an der bereits bis Ende 2000 knapp 3000 Polizist*innen ihre Grundausbildung erhielten (BMEIA 2000, 102). Auch in Bosnien-Herzegowina wurde die OSZE beauftragt, die Kommunalwahlen am 8. Mai und die allgemeinen Wahlen am 11. November zu organisieren *und* zu beobachten, dazu wurden 1500 internationale Wahlbeobachter*innen eingesetzt (BMEIA 2000, 103). Höhepunkt der Südosteuropa-Arbeit der OSZE war die Wiederaufnahme der Bundesrepublik Jugoslawien in die OSZE am 10. November 2000, nachdem der neu gewählte Präsident Koštunica seine Bereitschaft zur Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen erklärt hatte (BMEIA 2000, 101).

„The Chechen problem proved to be the thorniest issue for the Austrian Chairmanship" (Stefan-Bastl 2001, 263). Einerseits wünschten die meisten Teilnehmerstaaten eine Rückkehr der Unterstützungsgruppe ohne Änderung des Mandats, andererseits wollte Russland die Mediationsrolle der Gruppe beenden und diese auf humanitäre Aufgaben beschränken. „The Austrian chair was not able to resolve these discrepancies", schuf aber Voraussetzungen für die Rückkehr der Gruppe im Juni 2001 (Stefan-Bastl 2001, 263).

Einen bemerkenswerten Einsatz zeigte der Vorsitz gegenüber Zentralasien. Vom 28. Mai bis 2. Juni 2000 bereiste Ferrero-Waldner (ÖVP) alle fünf zentralasiatischen Staaten, bestellte OSZE-Generalsekretär Jan Kubis zu ihrem Persönlichen Vertreter für Zentralasien und schuf so Voraussetzungen für eine längerfristige Vertiefung der Zusammenarbeit (BMEIA 2000, 106).

Fast das ganze Jahr über befasste sich das FSK unter aktiver Beteiligung Österreichs mit dem Thema Kleinwaffen und leichte Waffen und verabschiedete am 24. November ein entsprechendes Dokument (BMEIA 2000, 111). Zum Angepassten Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (AKSE-Vertrag) hatte der österreichische Bundespräsident Thomas Klestil (ÖVP) bereits auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 Stellung bezogen: „Mit großem Interesse verfolgen wir die Anpassung des KSE-Vertrages, insbesondere die Eröffnung einer Beitrittsmöglichkeit für alle OSZE-Teilnehmerstaaten. […] Österreich hat daher grundsätzlich Interesse an einem Beitritt zum revidierten Vertrag" (Klestil 1999). Den Zusammenbruch des europäischen Rüstungskontrollregimes ahnte noch niemand.

Im Bereich der menschlichen Dimension orientierte der Vorsitz unter der Überschrift „menschliche Sicherheit" auf den Kampf gegen den Menschenhandel, insbesondere von Frauen und Mädchen, sowie auf die Rechte von Kindern, insbesondere in Konflikten. Die frühere österreichische Frauenministerin Helga Konrad (SPÖ) wurde als Beauftragte

für die Themen Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie Menschenhandel bestellt. Das Wiener Treffen des Ministerrates am 27./28. November fasste einen Beschluss zum Kampf gegen Menschenhandel, und schon im Juni 2000 hatte der Ständige Rat den ersten Aktionsplan der OSZE zu Fragen von Gleichberechtigung von Mann und Frau angenommen (Skuhra und Merlingen 2001, 57, 58; Stefan-Bastl 2001, 265). Damit wurden die Bereiche Menschenhandel und Gleichberechtigung zu festen Tagesordnungspunkten der OSZE.

Im institutionellen Bereich bemühte sich der Vorsitz vergeblich um die Erlangung einer Völkerrechtspersönlichkeit der OSZE – ein traditionelles österreichisches Thema. Zudem arbeitete man daran, den Beitragsschlüssel für große OSZE-Missionen anzupassen, was erst dem rumänischen Vorsitz 2001 gelingen sollte (Stefan-Bastl 2001, 267).

Insgesamt gelang es Österreich ungeachtet der EU-Sanktionen ein weitgehend normales und sehr aktives Vorsitzjahr zu gestalten, das zudem eine Reihe von konkreten Erfolgen aufwies. Das Wiener Ministerratstreffen verabschiedete erstmalig keine politische Erklärung, ein deutlicher Hinweis darauf, dass einem Jahrzehnt relativer Kooperation rauere Zeiten folgen würden.

Exkurs: BDIMR-Direktor Christian Strohal und die russischen Präsidentschaftswahlen 2008

Österreich hatte erst einmal die Leitung einer der drei OSZE-Institutionen inne: Von 2003 bis 2008 war Botschafter Christian Strohal Direktor des Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Da seine umfassende Tätigkeit beim BDIMR hier nicht dargestellt werden kann, soll auf das Thema Wahlen und Wahlbeobachtung fokussiert werden, für Strohal „das *Alleinstellungsmerkmal* der Organisation" (Strohal 2013, 277), am Beispiel der russischen Präsidentschaftswahlen 2008.

Ab etwa 2004 hatte die russische Regierung zunehmend die Wahlbeobachtungsaktivitäten der OSZE kritisiert. Im Mai 2007 legte die russische OSZE-Vertretung in Wien das Papier „Basic Principles for the Organization of OSCE Observation of National Elections" (Ständige Vertretung der Russischen Föderation 2007) vor, das den gesamten Prozess der Wahlbeobachtung der Beschlussfassung des Ständigen Rates unterwerfen und obendrein eine Obergrenze von 50 Wahlbeobachter*innen einführen wollte. Dies hätte eine aussagekräftige Wahlbeobachtung unmöglich gemacht. Für die Beobachtung der Präsidentschaftswahlen am 2. März 2008 stellte Russland eine Reihe von restriktiven Bedingungen (Verweigerung einer Planungsmission, kurze Fristen, Visaprobleme), die es dem BDIMR unmöglich machten, die Wahlbeobachtung ordnungsgemäß vorzubereiten und durchzuführen. Infolgedessen wurde die Wahlbeobachtungsmission seitens des BDIMR gestrichen (OSCE/ODIHR 2008). Anschließend versuchte Russland ohne Erfolg, seine Bündnispartner zu demselben Vorgehen zu verleiten.

Die feste Haltung von Strohal zahlte sich aus: Die folgenden Wahlen in Russland 2011, 2012, 2016 und zuletzt die Präsidentschaftswahlen im März 2018 konnten

wieder beobachtet werden. Bei letzterer waren fast 600 Kurzzeitbeobachter im Einsatz (OSZE 2018). Bleibt anzumerken, dass der Konflikt zwischen dem OSZE-Mandatsträger Strohal und der russischen Regierung zu keiner Störung der bilateralen Beziehungen zwischen Russland und Österreich geführt hat. ◄

2.3 Der österreichische OSZE-Vorsitz 2017

Am 12. Januar 2017 präsentierte Außenminister Sebastian Kurz (ÖVP) vor dem Ständigen Rat das Programm des österreichischen OSZE-Vorsitzes und begann mit der klassischen Position der aktiven Neutralität des Landes: „Österreich als aktiver teilnehmender Staat und Sitzstaat hat der OSZE immer höchste Bedeutung beigemessen. Österreich sieht traditionell seine Rolle als Brückenbauer und Ort des Dialogs. Wir bemühen uns um Offenheit als ‚honest broker' (Kurz 2017a, b). Das Vorsitz-Programm adressierte fünf Schwerpunkte: Reduzierung der Konfliktintensität; Dialog über politisch-militärische Fragen; Kampf gegen Radikalisierung; in der menschlichen Dimension den Schwerpunkt Medienfreiheit; sowie die Stärkung der Organisation (OSZE, 2017).

Der österreichische Vorsitz konzentrierte sich stark auf den Ukrainekonflikt, in den Gremien, die den Konflikt bearbeiteten, war Österreich gut positioniert. Botschafter Martin Sajdik leitete die Trilaterale Kontaktgruppe (Ukraine, Russland, OSZE), die als Bindeglied zwischen dem Normandie-Format (Ukraine, Russland, Frankreich, Deutschland) und der OSZE-Sonderbeobachtungsmission (SMM) die tägliche Verhandlungsarbeit, auch mit den beiden Rebellengruppen, leistet. Mit 1.317 Mitgliedern, davon 710 internationalen Beobachtern aus 44 Staaten (Stand Mai 2021; OSZE 2021) ist die SMM derzeit die größte Feldoperation der OSZE. Am 16. März 2017 verlängerte der Ständige Rat das Mandat der SMM und erhöhte das Budget um sieben Prozent, was eine verbesserte technische Ausstattung der Mission erlaubte. Am 23. April 2017 fuhr ein SMM-Fahrzeug auf eine Mine, dabei wurde ein Sanitäter getötet. Auf Initiative des Vorsitzes verabschiedete der Ständige Rat vier Tage später eine „Unterstützungserklärung für die Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine nach dem tragischen Unfall am 23. April 2017", welche die Fortführung der Mission unterstrich. Ein erklärtes Ziel des Vorsitzes war es, für die Bevölkerung gefährliche Umweltbedrohungen im Donbas durch Beschuss oder Zerstörung von Industrieanlagen und anderer sensitiver Infrastruktur zu reduzieren. Dazu konnte eine Einigung über begrenzte Schutzzonen um ausgewählte Infrastrukturobjekte erreicht werden (BMEIA 2016/2017, 390, 391).

„Im Transnistrien-Konflikt gab es unter österreichischen OSZE-Vorsitz einen entscheidenden Durchbruch" (BMEIA 2016/2017, 486). Bei Verhandlungen im 5+2-Format[4] am 27./28. November gelang es, Einigkeit in einer Reihe praktischer

[4] Bei den 5+2-Verhandlungen verhandeln die Konfliktparteien Moldau und Transnistrien unter der Vermittlung von OSZE, Russland und der Ukraine im Beisein der Beobachter EU und USA.

Fragen zu schaffen – Wiedereröffnung einer seit 25 Jahren geschlossenen Brücke über den Dniester, Betrieb der Schulen mit lateinischem Alphabet in Transnistrien, Anerkennung von transnistrischen Hochschulabschlüssen sowie Zugang zu Ackerland (BMEIA 2016/2017, 486).

Auch gegenüber den anderen Feldoperationen war der Vorsitz aktiv. In Armenien gelang es trotz eines Vermittlungsversuches durch den österreichischen Alt-Bundespräsidenten Heinz Fischer (SPÖ) nicht, das Mandat des OSZE-Büros in Eriwan zu verlängern (BMEIA 2016/2017, 393). Demgegenüber wurden alle Mandate der OSZE-Feldoperationen in Zentralasien verlängert. BMEIA-Generalsekretär Michael Linhart besuchte die Feldoperationen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Montenegro (BMEIA 2016/2017, 392).

Die wachsenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen haben dazu geführt, so der Leiter der österreichischen Vorsitz-Task Force, Botschafter Florian Raunig, „dass dem Dialog zwischen den Staaten wieder mehr Bedeutung zukommt. Ein offener, ehrlicher und konstruktiver Dialog ist der Schlüssel zur Verbesserung der Sicherheitslage im euroatlantischen und eurasischen Raum. […] Einen solchen Dialog zu ermöglichen und zu fördern war ein Kernstück des österreichischen Vorsitzes“ (Raunig und Peer 2020, 71). Neben einer Reihe von Fachkonferenzen[5] verfolgte der Vorsitz vor allem zwei Initiativen: Am 11. Juli kamen in Mauerbach etwa 30 Außenminister*innen und weitere hochrangige Vertreter*innen zu einem informellen Ministerratstreffen zusammen, das Fragen der europäischen Sicherheit einschließlich des Vorhabens eines Strukturierten Dialogs über Rüstungskontrolle diskutierte. Der Strukturierte Dialog wurde vom Vorsitz in Zusammenarbeit mit Deutschland in einer informellen Arbeitsgruppe etabliert und führte 2017 mehrere hochrangig besetze Treffen durch (Raunig und Peer 2020, 72). Bereits 2016 hatte Außenminister Kurz unterstrichen: „An effective conventional arms control regime is an essential component of our common security architecture. In this regard, the initiative by Minister Steinmeier, which we support as a member of the group of like-minded states, is an important attempt to reverse this trend“ (Kurz 2016, 231, 232). Österreich ist einer der wenigen westlichen Staaten, der im Strukturierten Dialog vorrangig Fragen von Rüstungskontrolle und Abrüstung diskutieren will und nicht auch hybride Bedrohungsszenarien oder gar den Klimawandel.

Einen besonderen Akzent setzte der Vorsitz im Bereich Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus durch die Ernennung des renommierten Terrorismusexperten Peter Neumann zum OSZE-Beauftragten zur Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. *Neumann* legte einen umfangreichen Bericht vor, der im Ständigen Rat diskutiert wurde (Raunig und Peer 2020, 76, 77).

[5] Unter anderen Konferenzen zu „Cybersicherheit (15. Februar), Wirtschaftlicher Konnektivität (15./16. Mai), Terrorismus (23./24. Mai), sowie die jährliche Sicherheitskonferenz (27.–29. Juni)“ (Kurz, 08.12.2017).

Bereits in seiner Programmrede am 12. Januar 2017 hatte Außenminister Kurz den zentralen Stellenwert der menschlichen Dimension unterstrichen: „Die Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind Voraussetzung und integraler Bestandteil von Sicherheit, Stabilität und Wohlstand. […]. Sie stehen nicht im Widerspruch zu nachhaltiger Stabilität und Sicherheit, sondern bilden deren Grundlage" (Kurz 2017a, b). In praktischer Hinsicht fokussierte der Vorsitz auf den Schwerpunkt Medienfreiheit. Diesem Thema widmeten sich zwei Vorsitzkonferenzen im Februar und Oktober 2017, auf denen „konkrete Empfehlungen in wichtigen, aber nicht konsensfähigen Bereichen ausgearbeitet werden konnten" (BMEIA 2016/2017, 397).

Seine vielleicht größten Erfolge erzielte der österreichische Vorsitz bei Fragen der Stärkung der Organisation. Zunächst war die Verabschiedung des OSZE-Haushalts 2017 zu bewältigen, was erst am 1. Juni 2017 gelang. Eine noch größere Herausforderung war die gleichzeitige Besetzung aller vier Führungspositionen der OSZE – Generalsekretär*in, Hohe*r Kommissar*in für nationale Minderheiten, BDIMR-Direktor*in und Beauftragte*r für die Freiheit der Medien – eine „noch nie dagewesene Situation" (Raunig und Peer 2020, 79). Nach langen Verhandlungen gelang es, auf dem Mauerbacher Treffen eine Paketlösung zu erreichen.[6] Ein weiterer, traditioneller Schwerpunkt war die – wiederum erfolglose – Arbeit an einem Rechtsstatus der OSZE. Dafür schloss Österreich mit der OSZE im Juni 2017 ein Amtssitzabkommen ab, „eine klare Anerkennung der Völkerrechtspersönlichkeit der OSZE" (Raunig und Peer 2020, 80), ein Schritt, dem sich Polen anschloss, das ein Gastlandabkommen mit dem BDIMR abschloss.

Insgesamt war der österreichische Vorsitz 2017 in allen relevanten Feldern hochaktiv und konnte eine Reihe von operativen Erfolgen erzielen Dabei blieb das klassische Profil des neutralen Österreich als Vermittler und „Brückenbauer" immer präsent.

3 Engagement und Vermittlung – Österreichs Beitrag zur KSZE und OSZE

Der grundlegende Befund von Abschn. 2 lautet, dass Österreich von 1969 bis heute durchgehend ein hohes, von einem neutralen Kleinstaat nicht zu erwartendes Niveau an Aktivität in der KSZE und OSZE gezeigt hat. Das betrifft sowohl die politisch-militärische als auch die menschliche Dimension – auch dies ist bemerkenswert.

Um dieses Ergebnis zu erklären, werden zwei Faktorengruppen herangezogen: Erstens das Selbstverständnis einer aktiven Neutralitätspolitik Österreichs und darauf aufbauend seine Vermittlerrolle; und zweitens bestimmte Strukturmerkmale der

[6] Die vier Mandatsträger*innen Thomas Greminger (Generalsekretär), Lamberto Zannier (HKNM), Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (BDIMR-Direktorin) und Harlem Désir (Medienbeauftragter) waren jedoch nur bis Sommer 2020 im Amt. Nachfolger*innen konnten erst im Dezember 2020 gewählt werden, sodass die Organisation ein halbes Jahr ohne exekutive Führung war.

Konferenz (KSZE) bzw. der Organisation (OSZE), die den Einfluss kleinerer Staaten begünstigen.

3.1 Österreichs Selbstverständnis aktiver Neutralität

Die militärische Lage Österreichs im Kalten Krieg war äußerst prekär. Die allgemeine Annahme war, dass im Falle eines Angriffs der WVO ein Angriffskeil quer durch Österreich in Richtung Süddeutschland zielen würde. Österreich hätte im Kriegsfall mit schwersten Schäden rechnen müssen. Dies erklärt den österreichischen Fokus vor 1990 auf Fragen von Abrüstung und militärischer Vertrauensbildung. Dazu kam eine Neutralität, deren Entstehung aufs Engste mit der Blockkonfrontation verbunden war.[7] Die Neutralität war faktisch Bedingung für den Abzug der Roten Armee, auch wenn sie erst nach der Unterzeichnung des Staatsvertrages vom österreichischen Parlament erklärt und in die Verfassung aufgenommen wurde (Fischer 2009, 38). Oberstes Ziel einer aktiven Neutralitätspolitik war es, Österreich zu schützen und eine „unabhängige Ostpolitik" (Gilde 2013, 26) mit den kommunistischen Nachbarstaaten zu ermöglichen. Dem dienten die aktive Mitarbeit in internationalen Organisationen und deren Ansiedlung in Wien, allen voran die von Einrichtungen der Vereinten Nationen (VN), als eine Art Schutzschild. Von daher ist es nicht überraschend, dass Österreich auf die finnische KSZE-Initiative vom Mai 1969 umgehend positiv reagierte und sich aktiv in den KSZE-Prozess einbrachte. Insgesamt hat sich die österreichische Neutralität in der Perzeption der politisch Handelnden wie der breiten Bevölkerung politisch ausgezahlt, ist über die Jahrzehnte in die politische DNA des Landes eingegangen und bis heute politisch prägend geblieben.

Der besondere Fokus Österreichs auf die menschliche Dimension hat vielschichtige Ursachen. Der Umstand, dass man nach einem Bürgerkrieg in den 1930er-Jahren und dem Hitler-Faschismus, bei dem es in Österreich Opfer wie Täter*innen gab, nach dem Krieg politisch wieder zusammenfand, oft in großen Koalitionen, mag eine Hinwendung zu Menschenrechten ebenso begünstigt haben wie die Erkenntnis, dass man nach dem Abzug der Roten Armee im Unterschied zu manchem Nachbarn auf der glücklichen Seite der Geschichte stand. Und ganz sicher war die unmittelbare Anschauung der Menschenrechtsverletzungen seitens der kommunistischen Staaten ein wichtiges Motiv. Sowohl während der Ungarnkrise 1956 als auch im Prager Frühling 1968 nahm Österreich Hunderttausende von Flüchtlingen auf (Gilde 2013, 5). Der österreichische Botschafter in Prag hieß 1968 Rudolf Kirchschläger, der phasenweise ungedeckt von Wien massenhaft Einreisevisa ausstellen ließ (Gilde 2013, 33).

Heute ist Österreich Mitglied der Europäischen Union und substanziell weniger bedroht als zu Zeiten des Kalten Krieges. Dessen ungeachtet ist das Neutralitätsverständnis weitgehend intakt geblieben, im Unterschied zu Finnland und Schweden gibt es in

[7] Siehe hierzu den Beitrag von Martin Senn in diesem Handbuch.

Österreich wenig Diskussionen über einen Beitritt zur NATO. Stattdessen versteht man sich nach wie vor als „Brückenbauer“ und „honest broker“. Einen Bedarf an Vermittlung und Ausgleich gibt es heute wie in den 1970er-Jahren, allerdings unter verschiedenen Bedingungen und in verschiedenen Formen. In den 1970er-Jahren vermittelten die N+N-Staaten zwischen zwei festgefügten Blöcken. Die Situationsstruktur war symmetrisch bipolar. Österreich gehörte gesellschaftlich-politisch zur Gruppe der westlichen Demokratien, war aber militärisch neutral. Dies ist heute ebenso der Fall mit dem bedeutenden Unterschied, dass Österreich der Europäischen Union (EU) angehört und an all ihren Politikbereichen einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teilhat. Die Gruppe der N+N gibt es nicht mehr, die neutralen Staaten verfolgen unterschiedliche Politiken. Die Situationsstruktur ist nach einer Phase relativer Kooperation wieder bipolar, aber asymmetrisch verteilt zwischen einer großen Gruppe westlicher Staaten sowie Russland mit wenigen Verbündeten. Der Bedarf an Vermittlung ist nach wie vor gegeben, aber in doppelter Hinsicht schwerer zu befriedigen: Zum einen ist die Lage durch Asymmetrien gekennzeichnet, zum anderen fehlt das Gewicht der damaligen N+N-Gruppe.

Dessen ungeachtet nahm Österreich in Phasen, in denen es die OSZE führte, Vermittlungsfunktionen wahr. Das betraf 2000 die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien und die Lage auf dem Balkan, aber auch das Verständnis, dass man als möglicher AKSE-Vertragsstaat eine Brückenfunktion zwischen den NATO-Staaten und Russland ausüben könne. 2017 entschärfte der österreichische OSZE-Vorsitz mit Dialog- und Vermittlungsangeboten die Lage, angefangen vom informellen Ministerratstreffen in Mauerbach über die Einrichtung des Strukturierten Dialogs bis zur Lösung der Führungskrise der OSZE. Dabei blieben die politisch-militärische und die menschliche Dimension ebenso deutlich im Fokus wie in den 1970er-Jahren. Die österreichischen Vermittlungserfolge mögen heute nicht so klar umrissen sein wie in den Verhandlungen von Dipoli und Genf, wo man auf bestimmte Vorschläge und Dokumente verweisen kann. Sie sind aber nicht minder bedeutend.

3.2 Strukturmerkmale der Konferenz (KSZE) und der Organisation (OSZE)

Eine von (neo-)realistischen Ansätzen dominierte Politikwissenschaft orientiert stark auf die *Macht* einzelner Staaten, insbesondere von Großmächten, während der *Einfluss* einer Vielzahl kleinerer Staaten auf die Politik internationaler Organisationen oft vernachlässigt wird (Gärtner 2018, 18). „Kleinere Länder wie Österreich sind auf starke und funktionsfähige internationale Organisationen angewiesen. Indem sie in einen effektiven Multilateralismus investieren […] sind kleinere Staaten besser in der Lage sicherzustellen, dass ihre Interessen selbst dann Berücksichtigung finden, wenn größere und mächtigere Staaten andere Interessen vertreten“ (Raunig und Peer 2020, 80, 81).

Das trifft auf konsensbasierte Organisationen wie die OSZE in besonderem Maße zu. Von daher verwundert es nicht, dass sich Österreich mehr Mühe als andere Staaten gibt, die OSZE zu pflegen und zu stärken von der besonderen Verantwortung als Sitzstaat über das zähe Ringen um die Erlangung einer Völkerrechtspersönlichkeit der OSZE bis zur Sicherung ihrer Arbeitsfähigkeit.

4 Zusammenfassung

Vordergründig gesehen leidet die OSZE am meisten unter den Angriffen Russlands und anderer autokratisch geführter Staaten. Ein ebenso bedeutender negativer Faktor besteht aber im Desinteresse und der Trägheit einer großen Zahl westlicher Staaten, welche die OSZE politisch und operativ vernachlässigen.

Österreich hingegen gehört zu der kleineren Gruppe westlicher Staaten, welche die KSZE/OSZE durchgängig über mehr als fünf Jahrzehnte hinweg aktiv begleitet haben. Und noch bemerkenswerter: Dieses Engagement bezog sich in gleicher Weise auf die politisch-militärische wie auf die menschliche Dimension der KSZE und OSZE sowie auf die Stärkung ihrer institutionellen Strukturen. Über fünf Jahrzehnte stand Österreich in der KSZE/OSZE für die Politik eines effektiven Multilateralismus aus der Perspektive aktiver Neutralität.

Weiterführende Quellen

Der von der OSZE-Generalsekretärin herausgegebene „OSCE Annual Report 2020" (https://www.osce.org/secretariat) liefert die unverzichtbare Faktengrundlage für die Beschäftigung mit der Organisation.

Das vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) herausgegebene „OSZE-Jahrbuch" bzw. „OSCE Yearbook" (1995–2019) (https://ifsh.de/publikationen/osze-Jahrbuch) ist das einzige Jahrbuch zur OSZE und enthält Artikel zu allen Aspekten der Tätigkeit der OSZE. Seit 2020 wird es durch „OSCE Insights" ersetzt (https://ifsh.de/publikationen/osce-insights).

„Security and Human Rights" (früher: „Helsinki Monitor") ist eine vierteljährlich erscheinende Zeitschrift, die sich an den Prinzipien und Aktivitäten der OSZE orientiert und entsprechend publiziert (https://brill.com/view/publications/shrs/shrs-overview.xml).

Literatur

Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres. 2000. *Außenpolitischer Bericht*. Wien.

Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres. 2017. *Außen- und Europapolitischer Bericht*. Wien.

Ferrero-Waldner, Benita. 2000. Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE am 10. Februar 2000, CIO. GAL/6/00.

Fischer, Thomas. 2009. *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Baden-Baden: Nomos.

Gärtner, Heinz. 2018. Austria – Engaged Neutrality. In *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, hrsg. von Alexandra Dienes und Reinhard Krumm, 13–18. Wien: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Gilde, Benjamin. 2013. *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission*. München: Oldenbourg.

Kirchschläger, Rudolf. 1973. Rede des Außenministers der Republik Österreich vom 05. Juli 1973. In *Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation 1973–1978*, hrsg. von Hans-Adolf Jacobsen, Wolfgang Mallmann, und Christian Meier, 662–667. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.

Klestil, Thomas. 1999. Rede von Dr. Thomas Klestil, Bundespräsident der Republik Österreich, am OSCE Istanbul Summit am 18. November 1999, SUM.DEL/36/99.

KSZE. 1975. *Schlussakte*. Helsinki.

Kurz, Sebastian. 2016. „Interview with OSCE Chairperson-in-Office, Austrian Foreign Minister Sebastian Kurz" interviewed von Stephanie Liechtenstein. *Security and Human Rights* 27(1–2):229–232.

Kurz, Sebastian. 2017a. Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE am 12. Jänner 2017a. Wien: Presseerklärung BMEIA.

Kurz, Sebastian. 2017b. Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE am 08. Dezember 2017b. Wien: Presseerklärung BMEIA.

OSCE/ODIHR. 2008. *OSCE/ODIHE regrets that restrictions force cancellation of election observation mission to Russian Federation*. Warsaw, 7 February 2008.

OSZE. 2010. *Gedenkerklärung von Astana*.

OSZE. 10.01.2017. *Programme of the Austrian OSCE Chairmanship for Presentation to Participating States*. Wien. CIO.GAL/2/17.

OSZE. 2018. OSCE International Election Observation Mission, Russian Federation, Presidential Elections. 18 March 2018. *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*.

OSZE. 2021. Special Monitoring Mission to Ukraine. 3 May 2021. *Status Report*.

Ständige Vertretung der Russischen Föderation. 2007. *Basic Principles for the Organization of the OSCE Observation of National Election*. PC.DEL/458/07, 23 May 2007.

Raunig, Florian, und Julie Peer. 2020. Der OSZE-Vorsitz. In *OSZE-Jahrbuch 2018*, hrsg. von IFSH, 71–84. Baden-Baden: Nomos.

Schüssel, Wolfgang. 2000. Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE am 13. Jänner 2000. CIO. GAL/1/00.

Skuhra, Anselm, und Michael Merlingen. 2001. Der österreichische Vorsitz der OSZE – Ein Rückblick. In *OSZE-Jahrbuch 2001*, hrsg. von IFSH, 47–65. Baden-Baden: Nomos.

Stefan-Bastl, Jutta. 2001. The Austrian OSCE Chairmanship. Assessment and Outlook. *Helsinki Monitor* 12(4):257–271.

Strohal, Christian. 2013. „Mehr muss getan werden." Die OSZE und der Schutz der Menschenrechte nach dem Gipfeltreffen von Astana. In *OSZE-Jahrbuch 2011*, hrsg. von. IFSH, 271–287. Baden-Baden: Nomos.

Dr. Wolfgang Zellner ist Senior Research Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit Fragen europäischer Sicherheitsordnungen und Sicherheitspolitik, konventioneller Rüstungskontrolle in Europa sowie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.



Österreich und die NATO

Carmen Gebhard

Zusammenfassung

Die Analyse in diesem Beitrag widmet sich der Frage, welche Faktoren die besondere Entwicklung des österreichischen Verhältnisses zum Nordatlantikpakt (North Atlantic Treaty Organization – NATO) erklären und richtet dabei den Blick auf wichtige Akteure und strategische Rahmenbedingungen. Ideologische Faktoren liefern eine zentrale Erklärung für den scheinbaren Widerspruch zwischen einer fortwährenden Rhetorik der Bündnisfreiheit und ausgeprägtem Pragmatismus in der Praxis. Die internationale Glaubwürdigkeit Österreichs steht dabei nicht auf dem Spiel, dafür hat ein Beibehalten dieser Ambivalenz schwer wiegende Folgen für die Landesverteidigung.

1 Einleitung

Für die österreichische Außenpolitik war der Nordatlantikpakt von Beginn seines Bestehens an ein wichtiger Bezugspunkt, wenn auch während der Zeit des Kalten Krieges durchwegs in Form zeichenhafter und dezidierter Nichtbeteiligung. Diskussionen, die sich auf das österreichische Verhältnis mit der NATO oder sogar auf eine mögliche Mitgliedschaft Österreichs beziehen, werden deshalb scheinbar auch nahezu gebotsmäßig mit Fragen zur Auswirkung auf die Neutralität verbunden (siehe Kap. 3).

C. Gebhard (✉)
School of Social and Political Science, University of Edinburgh, Edinburgh, Scotland
E-Mail: c.gebhard@ed.ac.uk

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs,*
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_35

Dies ist eine wichtige normative Verquickung, auf die sich nicht nur viele grundsätzliche Aspekte österreichischer Außenpolitik zurückführen lassen, sondern auch eine Vielzahl außenpolitischer Einzelentscheidungen der vergangenen Jahrzehnte.

Österreichs Verhältnis zur NATO ist dabei ein Teilbereich österreichischer Außenpolitik, der öffentlich zwar selten, dann aber oft relativ emotionsgeladen diskutiert wird. Die Emotionalität solcher Diskussionen ergibt sich abgesehen vom Zusammenhang mit der Neutralitätsdebatte fast schon naturgemäß aus den Handlungsbereichen, auf die sich die NATO bezieht: und zwar sind das nicht so sehr jene der Außenpolitik im engeren Sinne, sondern jene der internationalen Sicherheit und insbesondere auch der territorialen Verteidigung. Damit bietet dieses Thema fruchtbaren Boden für strategische, politische aber auch normative Debatten, die auch weitere Schlussfolgerungen für die österreichische Außenpolitik zulassen.

Das Ziel dieses Kapitels liegt einerseits darin, den spezifischen Entwicklungsverlauf des österreichischen Verhältnisses zur NATO nachzuzeichnen; andererseits widmet sich die Analyse den jeweils wichtigsten Faktoren auf der strategischen Systemebene, der Staatsebene, der Gruppenebene und der Ebene individueller Meinungsmacher*innen und Entscheidungsträger*innen. Insgesamt führt dies zum zentralen Befund, dass sich Österreich traditionell auf einem Grat zwischen Pragmatismus und dem normativen Anspruch eines nationalen Sonderwegs bewegt. Einerseits zeichnet sich das Bild eines willfährigen politischen Partners innerhalb der NATO Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace – PfP), andererseits ist der österreichische NATO-Diskurs innenpolitisch von Widersprüchen geprägt, die sich in der Analyse kaum auflösen lassen.

Dieses Kapitel beschreibt zunächst die chronologische Entwicklung als Basis für den zweiten, analytischen Teil, der sich zwei Fragen widmet: 1) wie lassen sich wegweisende Entscheidungen rückblickend erklären und bewerten? 2) welche strategischen und politischen Konstellationen bestimmen den österreichischen Umgang mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Herausforderungen? Abschließende Überlegungen beziehen sich dann auf die künftige Gestaltung dieses öffentlich nicht immer leicht zu vermittelnden Teilbereichs und erläutert mögliche Ableitungen für das weitere Politikfeld.

2 Rückschau

2.1 Während des Kalten Krieges

Während die Geschichte der NATO selbstverständlich mit ihrer Begründung im Jahre 1949 begann, so tat sich in Bezug auf Österreichs Verhältnis mit dem Verteidigungsbündnis zumindest formell lange Zeit relativ wenig zumal vor allem eine Mitgliedschaft lange Zeit vollkommen außer Frage stand. Mit dem Staatsvertrag und der einseitigen Verpflichtung Österreichs zur „immerwährenden Neutralität“ wurde die Bündnisfreiheit zur wichtigsten Säule österreichischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Diese war

in Zusammenhang mit der Wiedererlangung staatlicher Souveränität eine *conditio sine qua non*, eine absolute Bedingung, sowohl für die USA als auch für die Sowjetunion. Zu groß war die Angst der Alliierten, Österreich könnte dem politischen Druck im Rahmen einer Ost-West Konfrontation nicht standhalten und sich auf eine Seite schlagen.

Obwohl der Neutralitätsstatus und damit die Bündnisfreiheit Österreich also aufgezwungen wurde, entsprach die Entscheidung zugleich doch auch dem zentralen österreichischen Interesse, sich außerhalb eines Verteidigungsbündnisses und im Schatten der sich verhärtenden Fronten als souveräner aber neutraler Staat von den Wirren der Besatzungszeit wirtschaftlich und gesellschaftlich erholen zu können (Gebhard 2005, 29). In dieser Zeit bot die nordatlantische Staatengemeinschaft allerdings dennoch den notwendigen Schutz, der es Österreich vorerst ermöglichte, diese Neutralität beizubehalten – und zumindest deklaratorisch einen Schutzschirm für den Fall, dass sie jemals hätte aktiv verteidigt werden müssen.[1]

2.2 Die PfP und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat

1995 wurde Österreich zum Partnerstaat der NATO innerhalb der Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace, PfP). Diese ermöglicht seit 1994 Nichtmitgliedern wie Österreich ein bilaterales Kooperations- und Informationsverhältnis, das drei Teilbereiche umfasst: die militärische Zusammenarbeit, die Kooperation und Koordination in zivilen Fragen der Sicherheit und den politischen Dialog zwischen Partnerstaaten und den Mitgliedern der Allianz. Die PfP bietet Österreich Gelegenheit zur Beteiligung an der gemeinsamen Planung und Durchführung von Übungen und Operationen unter NATO-Kommando, sowie zur Teilnahme an dafür relevanten Ausbildungsprogrammen. Die politische Koordination dieser operativen Zusammenarbeit erfolgt im 1997 geschaffenen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC). Darüber hinaus dient der EAPC vorwiegend als multilaterales Dialogforum für sicherheitspolitische Themen, die sich gezielt nicht nur auf die Krisen- und Konfliktbewältigung beziehen, sondern auch auf zivile Zusammenarbeit, etwa in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft, Forschung, der Bekämpfung von Korruption im Rüstungssektor und der Gleichberechtigung (gendering). An PfP-Tätigkeiten ist außer dem Kanzleramt und dem Außen- und Verteidigungsministerium auch das Innenministerium beteiligt, etwa in den Bereichen Zivil- und Katastrophenschutz (Österreichische Vertretung bei der NATO 2021).

[1] Dabei ist anzumerken, dass NATO-Einsatzpläne aus dieser Zeit unmissverständlich zeigen, dass die österreichische Territorialhoheit im Ernstfall jedenfalls in Mitleidenschaft gezogen worden wäre. Zudem geht aus den Aufmarschplänen des Warschauer Paktes hervor, dass die Sowjetunion die österreichische Neutralität im Falle einer militärischen Auseinandersetzung mit der NATO nicht respektiert hätte (Thoß 2010, 83–84).

Um Österreichs Position innerhalb der PfP besser einschätzen zu können, ist es hilfreich, einen Blick auf die diesbezügliche Wegwahl anderer NATO-Partnerschaftsstaaten zu werfen. Für eine Vielzahl der ursprünglichen Unterzeichnerstaaten war die PfP vor allem ein Sprungbrett für eine Vollmitgliedschaft:[2] die meisten osteuropäischen und südosteuropäischen Partnerschaftsstaaten sind zwischenzeitlich NATO-Mitglieder geworden. Bosnien und Herzegowina verfolgt seit Jahren offen eine Mitgliedschaft. Damit befinden sich unter den europäischen Partnerschaftsstaaten ohne bislang klar geäußerte Absicht einer Mitgliedschaft neben Österreich nur noch Serbien, Finnland, Irland, Malta, Schweden und die Schweiz.[3] Insofern hält es Österreich in Hinblick auf sein offizielles Verhältnis zum Bündnis ähnlich wie andere allianzfreie und neutrale Staaten in Europa: partnerschaftliche Vereinbarungen und die praktische und politische Zusammenarbeit mit der NATO und ihren Mitgliedern sind durchaus gut entwickelt und etabliert, aber die Option einer Mitgliedschaft wird vorerst nicht weiter in Betracht gezogen oder gar nachhaltig verfolgt.

Im Unterschied zu vergleichbaren Kleinstaaten wie Schweden und Finnland ist Österreich auch kein „fortgeschrittener Partnerstaat" (enhanced opportunity partner) im Rahmen der jüngeren Interoperabilitätsinitiative (Partnership Interoperability Initiative – PII), die 2014 u. a. vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise begründet wurde. Diese bietet ambitionierteren NATO-Partnern Möglichkeit zum weiteren Ausbau ihrer Zusammenarbeitsfähigkeit einschließlich innerhalb der NATO Response Force. Außerdem ermöglicht dieser „Fortgeschrittenenstatus" die Entsendung von NATO-Truppen in diese Staaten zu Übungszwecken aber auch im Krisenfall. Die daraus sich ergebende Spaltung der europäischen PfP-Staaten in aktivere und passivere Partner wurde vonseiten Österreichs aber auch der Schweiz mit Argwohn beobachtet; Österreich zog dennoch nicht mit (Nünlist und Zapfe 2014).

Daraus kann man jedoch nicht schließen, dass Österreich sich nicht konstruktiv einbringt. Zwar übt Österreich stets Zurückhaltung wenn es um neue materielle Verpflichtungen geht, wie etwa im Falle des soeben genannten „PfP Fortgeschrittenenstatus"; die österreichische Handschrift innerhalb der PfP zeichnet sich aber auch durch politische Initiativbereitschaft aus. Ein gutes Beispiel ist sein fundamentaler Beitrag zur Entwicklung und weiteren Gestaltung des NATO-Programms zum Schutz von Zivilisten (BMEIA 2021). Insgesamt bietet die PfP Österreich wichtige Möglichkeiten zur politischen und technischen Einbindung in internationale Transformations- und Kooperationsprozesse ohne dass daraus größere materielle Verpflichtungen einhergehen.

[2] Aus den Gründungsdokumenten geht auch hervor, dass dies eine der hauptsächlichen Bestimmungen der PfP sein sollte (North Atlantic Council 1994).

[3] Zypern hat aufgrund des schwierigen politischen Verhältnisses mit NATO-Mitglied Türkei keine offizielle Vereinbarung mit dem Bündnis (Mallinson et al. 2020, 321).

Tab. 1 Beitrag österreichischer Soldat*innen zu NATO-Einsätzen

Name	Zeitraum	Land	Mandat	Jährliches Kontingent (Durchschnitt)
Implementation Force (IFOR)/ Stabilization Force (SFOR)	1996–2001	Bosnien und Herzegowina	Friedenssicherung, Wiederaufbau	300 (1996–1999, danach deutlich reduziert)
Kosovo Force (KFOR)	Seit 1999	Kosovo	Stabilisierung, Friedenssicherung	350
ISAF	2002–2014	Afghanistan	Sicherheit, Wiederaufbau	3
Resolute Support Mission	Seit 2015	Afghanistan	Ausbildung, Beratung, Training	10–12

2.3 Beteiligung an Einsätzen unter NATO-Kommando

Trotz der Bedeutung, die solche spezifischen Beiträge in Teilbereichen haben, ziehen diese politischen Prozesse jedoch insgesamt weder NATO-intern noch in der innenpolitischen Diskussion viel Aufmerksamkeit auf sich. Eine Ausnahme in der öffentlichen Wahrnehmung bilden in dieser Hinsicht höchstens die österreichischen Beteiligungen an Einsätzen unter NATO-Kommando. Die allgemeine Beteiligung an operativen Maßnahmen wie Übungen und Ausbildungsprogrammen, insbesondere aber auch an Operationen zur Friedenssicherung und humanitären Hilfe ist einer der Kernbereiche von Österreichs Verhältnis zur NATO. Die rechtliche Grundlage für internationale Einsätze wurde 1997 mit dem sogenannten „Entsendegesetz" geschaffen.[4]

Bislang waren rund 25.000 österreichische Soldat*innen an NATO-geführten Missionen und Operationen beteiligt (siehe Tab. 1). Der geografische Schwerpunkt lag dabei am Westbalkan aber Österreich war auch Teil der „International Security Assistance Force" (ISAF) in Afghanistan und beteiligt sich seit 2015 mit einem kleinen Kontingent an der NATO-geführten Folgemission.

Gemäß Entsendegesetz waren und sind alle diese Missionen und Operationen mit österreichischer Beteiligung ausnahmslos durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) mandatiert und somit völkerrechtskonform (BMEIA 2020). Eine Beteiligung an Kampfhandlungen und anderen riskanteren Aufgaben wurde stets im Vorhinein ausgeschlossen, weswegen österreichische Soldat*innen v. a. in den Bereichen

[4] Im Wortlaut wurden darin die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa als mögliche Rahmen genannt, aber auf die NATO wurde implizit verwiesen. Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG) StF: BGBl. I Nr. 38/1997 idF BGBl. I Nr. 35/1998.

Logistik, Wiederaufbau und Organisation zum Einsatz kamen und kommen. Insgesamt ist Österreichs Beitrag hier im Vergleich zum Engagement innerhalb der UN und der Europäischen Union (EU) gewissermaßen überschaubar.[5]

Der Beitrag zu Maßnahmen internationalen Krisenmanagements sowie die Teilnahme an Übungen und Ausbildungsprogrammen sind mittlerweile nicht nur ein wesentlicher Aufgabenbereich des Bundesheeres, sondern auch fester Bestandteil eines nationalen Selbstverständnisses als internationaler Partner. Zwar werden Auslandseinsätze immer wieder kritisch diskutiert und deren Nutzen für die nationale Sicherheit sogar infrage gestellt, auf strategischer Entscheidungsebene überwiegt aber die Überzeugung, dass diese erheblich dazu beitragen, negative Rückwirkungen internationaler Sicherheitsprobleme zu vermindern (siehe auch Österreichische Sicherheitsstrategie 2013, 11).

Darüber hinaus ergibt sich durch diese internationale Einbindung auch Zugang zu Abstimmungsprozessen vor allem in der Entwicklung und Festlegung von industriellen Standards, der Beschaffung, der kollektiven Rüstungsverwaltung und der strategischen und planerisch-technischen Methodik (z. B. im Kartenwesen, der Logistik, Informationsverwaltung und -übermittlung, Kommunikation usw.). Dadurch eröffnen sich wiederum Möglichkeiten zur Verbesserung der Interoperabilität, was wiederum die Fähigkeitsentwicklung und heeresinterne Transformationsprozesse antreibt. Zwar entstehen Kosten, Verpflichtungen und personelle Belastungen, aber die Vorzüge in puncto Einsatzbereitschaft und der de facto Verfügbarkeit von Kapazitäten überwiegen.

3 Das strategische Umfeld

Österreichs NATO-Kurs lässt sich nicht ohne Blick auf das weitere strategische Umfeld analysieren. Dieser Abschnitt betrachtet deshalb systemische Faktoren, wie die Parallelentwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), den Zustand und Wandel der NATO selbst und die Konstellation möglicher Allianzen innerhalb der PfP.

3.1 Im Schatten der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik?

Grundsätzlich nahm die Frage einer substanzielleren Einbindung Österreichs in die NATO eine nachrangige Position ein, sobald eine eigenständige europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der EU zur Debatte stand. Zwar beteiligte sich das Österreichische Bundesheer ab Dezember 1996 an der damals unter NATO-Kommando stehenden IFOR (Implementation Force) in Bosnien, das

[5] Siehe hierzu die Beiträge von Markus Kornprobst und Andreas Maurer in diesem Handbuch.

sicherheitspolitische Hauptaugenmerk in diesen Jahren lag aber dennoch auf der sehr dynamischen Weiterentwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) für die EU und der österreichischen Selbstverpflichtung, sich aktiv und uneingeschränkt daran zu beteiligen. 1995 hatte Österreich im Rahmen seiner EU-Beitritts an der Seite von Schweden und Finnland den Beobachterstatus in der Westeuropäischen Union (WEU) angenommen, einem de facto Militärbündnis, das strukturell zwar den Vorläufer der späteren ESVP darstellte, zum damaligen Zeitpunkt allerdings nur sehr beschränkt handlungsfähig war. Die WEU galt in dieser Zeit über den EU-Kontext hinaus auch als europäische Säule innerhalb der NATO, womit diese formelle Einbindung Österreichs durchaus bündnispolitisch brisant war (Seidl 2020). Insgesamt war es dennoch vor allem eine Hinwendung zur europäischen Version einer internationalisierten Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Österreichs aktive Einbindung in die ESVP brachte mittelfristig längst überfällige Verschiebungen in der österreichischen Sicherheitspolitik mit sich und die Dynamik der damit verbundenen EU-internen Prozesse ließ eine NATO-Anbindung sicherlich auch deswegen durchwegs unnötig erscheinen.

3.2 Der Selbstfindungsprozess einer Allianz

Gewissermaßen ebenso im Schatten der Entwicklungen innerhalb der EU hat auch die NATO selbst in den vergangenen Jahrzehnten einen schwierigen Anpassungsprozess durchlaufen. Als Österreich Mitte der 1990er-Jahre der PfP beitrat, war die NATO gerade eben erst dabei, sich von der eng gefassten Rolle eines traditionellen kollektiven Verteidigungsbündnisses zu emanzipieren und sich nicht zuletzt in Hinblick auf die Osterweiterung in ein vielseitiges kooperatives Sicherheitsbündnis zu verwandeln. Nach über 70 Jahren ihres Bestehens bildet die NATO zwar noch immer einen strategischen Schutzschirm für den Euro-Atlantischen Raum, ihre politische und strategische Bedeutung geht aber weit über die Beistandsklausel – den sogenannten Artikel V des Nordatlantikvertrages – hinaus.

Die rasante geografische Ausbreitung der NATO in den vergangenen Jahren ist einerseits unweigerlich Ausdruck für die Attraktivität dieses politischen Projekts. Zugleich hat dieses auch zu Spannungen mit Russland geführt, welche die NATO zuletzt vor große und teilweise unüberwindbare Herausforderungen gestellt haben. Mit der Aufnahme von 14 ost- und südosteuropäischer Staaten innerhalb weniger Jahre ist die NATO weit in die strategische Einflusssphäre Russlands vorgedrungen, was fast unausweichlich zu einer gefährlichen Verhärtung der Fronten mit Russland führen musste.[6]

[6] Lange vor der Eskalation in der Ukraine hat Putin vor den Konsequenzen der Osterweiterung gewarnt. Die Ereignisse waren für transatlantische Entscheidungsträger*innen überwältigend aber nicht gänzlich überraschend (Duke und Gebhard 2017).

Darüber hinaus haben allianzinterne Machtspiele und Spannungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Türkei[7], aber auch in Hinblick auf den problematischen Kurs Donald Trumps in Bündnisfragen das internationale Ansehen der NATO in den letzten Jahren stark beeinträchtigt. Hinzu kommen einige wenig hilfreiche Zwischenrufe politischer Schlüsselakteure, wie etwa des französischen Präsidenten Macron, der die NATO – unter dem Eindruck des sich rapide verschlechternden transatlantischen Verhältnisses unter US-Präsident Trump – in einem aufsehenerregenden Interview 2019 als „hirntot" bezeichnete (The Economist 2019). Diese politischen Turbulenzen haben auch intern das Vertrauen in die vertraglich gesicherten Sicherheitsgarantien geschwächt, was insbesondere auch einen tiefen Eindruck bei den Partnerschaftsstaaten hinterlassen musste. Zwar wurde die große Existenzkrise der NATO mit dem Wahlsieg Joe Bidens bei den US-Präsidentschaftswahlen vorerst wohl abgewendet, aber das Bündnis hat nicht nur mit seiner Abhängigkeit von den Befindlichkeiten der US-Führung zu kämpfen. Als zunehmend komplexe Organisation besteht für die NATO auch weiterhin dringender Reformbedarf, sowohl intern als auch in Bezug auf die strukturellen Vereinbarungen mit der EU. Hier ist aufgrund der politischen Patt-Situation mit der Türkei mittelfristig kein großer Fortschritt zu erwarten obwohl informelle Praktiken natürlich sowohl den Mitgliedern als auch den NATO-Partnern weiterhin ein pragmatisches Auskommen bieten werden (Smith und Gebhard 2017).

3.3 Allianzen und der Vergleich zu anderen PfP-Staaten

Ein Blick auf das Innenleben der PfP gibt weiteren Aufschluss. Aus den bi- und multilateralen Kontakten, die Staaten innerhalb der PfP pflegen ergeben sich wichtige bi- und multinationale Allianzen. Für Österreich war dies lange Zeit die „westeuropäische Fünf" (WEU-5) aus Schweden, Finnland, Irland und der Schweiz (Nünlist und Zapfe 2014, 2).[8] Schon seit Beginn seiner PfP-Mitgliedschaft befand sich Österreich hier unter gleichgesinnten neutralen und allianzfreien Kleinstaaten, wodurch sich eine hilfreiche sicherheitspolitische Diskussionsplattform ergab und zugleich ein ständiger Anhaltspunkt für eigene nationale Entscheidungen.

Wo aber steht Österreich im Vergleich zu anderen Nicht-Mitgliedern und welche Allianzen bieten noch einen Mehrwert in Bezug auf politischen Koordinierung innerhalb der PfP? Die Ambitionen der Fünf haben sich in verschiedene Richtungen entwickelt:

[7] Besonders folgenschwer war der Versuch der Türkei 2017, Österreich gegen seine Bündnispartner auszuspielen. Aufgrund der Türkei-kritischen Position der Regierung Kern maßte sich die türkische Regierung an, PfP-Kooperationsprogramme für mehrere Monate zu blockieren (Czarnowska 2017).

[8] Diese wurde 2011 unter der Bezeichnung „Western European Partners" (WEP-5) als informelle Allianz innerhalb der PfP formalisiert (Kamp und Reisinger 2013).

Schweden und Finnland haben sich insbesondere seit Beginn der Ukraine-Krise immer mehr dem Bündnis und der Option einer Vollmitgliedschaft angenähert. Die WEU-5 als Plattform für informellen Dialog zwischen Europas „kleinen Neutralen" hat dadurch also zusehends an Kohärenz und Bedeutung verloren (Nünlist 2015). Für Österreich bietet sich infolgedessen zwar nach wie vor die Möglichkeit, sich in seinem Verhältnis mit der NATO an der Schweiz und Irland auszurichten, aber die Möglichkeiten eines vielseitigen Austauschs sind zumindest begrenzt. Von derartigen bi- und multilateralen Verhältnissen eine robuste Erklärung für den österreichischen NATO-Kurs abzuleiten würde jedenfalls zu weit greifen (Cottey 2013, 447). Vielmehr lohnt es sich, im Weiteren einen Blick auf Österreich als Analyseebene zu richten.

4 Einflussfaktoren der NATO-Politik

4.1 Faktoren auf der Staatsebene

Auf der Staatsebene ergeben sich aus der Bündnisfreiheit, zu der Österreich bis heute völkerrechtlich verpflichtet ist, und der Neutralität, die in der öffentlichen Bewertung großen Raum einnimmt, jeweils zentrale Motive im österreichischen Verhältnis zur NATO. Österreichs Einbindung in die GSVP wurde zwar zu verschiedenen Zeitpunkten der Entwicklung auch kontrovers diskutiert, das Thema NATO-Mitgliedschaft hat aber dennoch eine ganz andere Qualität. Sämtlichen Umfragen in den vergangenen Jahrzehnten zufolge ist die überwiegende Mehrheit der österreichischen Bevölkerung gegen einen NATO-Beitritt (Wiener Zeitung 1998; Seidl 2019). Im Gegensatz dazu sind die Zustimmungswerte zur österreichischen Beteiligung an der GSVP nahezu überwältigend. Österreichs Neutralität und Bündnisfreiheit wird dabei weder vonseiten der NATO noch innerhalb der EU größere Bedeutung beigemessen; es geht hier also mehr um ein internes Identitätsproblem als um eine tatsächliche außenpolitische Herausforderung.

Pleiner (2010, 616) spricht in diesem Zusammenhang von einer „singulär-österreichischen Wahrnehmung", in der unangenehme Zusammenhänge ausgeblendet werden: so etwa die Tatsache, dass die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten auch Mitglieder der NATO sind und dass seit Beginn der GSVP-Entwicklung deswegen keine wirkliche Möglichkeit bestand, diesen neuen EU-Tätigkeitsbereich von der NATO abzukoppeln. Cottey (2013) argumentiert, dass sich diese Ambivalenz aus einem Image-Problem der NATO ergibt, von dem sich diese auch langfristig nur schwer befreien könne. Die NATO stünde für alles moralisch verwerfliche, vor dem die Neutralität schützen solle: Großmachtpolitik, Militarismus und die nukleare Bedrohung. Gepaart mit der völkerrechtlichen Problematik hat sich daraus lange eine rote Linie ergeben, die nur unter größten politischen Konsequenzen zu überschreiten wäre. Obwohl österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik also ebenso sehr von der NATO geprägt ist wie von

der EU, wiegt man sich zumindest rhetorisch gern im Schein fortwährender Bündnisfreiheit. Dass sich mit einem Vorstoß in Richtung NATO-Mitgliedschaft in Österreich keine Wahlen gewinnen lassen, wirkt sich maßgeblich auf Argumentations- und Handlungsprozesse auf der Gruppenebene und der Ebene individueller Entscheidungsträger*innen aus. Doch bevor wir diese Zusammenhänge weiter beleuchten, widmen wir uns noch kurz der Budgetlage, die insgesamt einen weiteren wichtigen Faktor auf Staatsebene darstellt.

In Hinblick auf den Bundeshaushalt sind Österreich seit jeher klare Grenzen gesetzt. Gemessen am Anteil des BIP handelt es sich um eines der kleinsten Verteidigungsbudgets Europas und weltweit. Zwar wird das von Trump eingeforderte und nunmehr formalisierte 2 % -Gebot innerhalb der NATO auch von knapp der Hälfte der Mitglieder nicht erreicht (NATO 2020), der politische Druck auf schwächer aufgestellte Mitglieder ist doch stark gestiegen.

Durch die Corona-Krise ist eine Aufbesserung des Verteidigungsbudgets in noch weitere Ferne gerückt. Zwar kann die Budgetfrage nicht als einer der Hauptbestimmungsfaktoren für Österreichs relativ verhaltenen NATO-Kurs herangezogen werden, aber es ergeben sich daraus mittelfristig ungünstige Rahmenbedingungen für einen ambitionierteren Ansatz. Selbst wenn man sich dazu durchringen könnte, eine Vollmitgliedschaft anzustreben, stünde allein das Bundesheer hier immer noch vor kaum überwindbaren Herausforderungen.

4.2 Aktions-, Experten- und Beratergruppen

Auf der Gruppenebene sind es einerseits die politischen Parteien, die maßgeblichen Einfluss auf den österreichischen NATO-Kurs haben und andererseits die wehrpolitischen Vereine. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich dieser Kurs insbesondere in Hinblick auf eine etwaige Mitgliedschaft nur geringfügig gewandelt. Trotzdem sind durchaus grundlegende parteipolitische Ausrichtungen zu erkennen. Die ÖVP war einem vollwertigen NATO-Beitritt immer weniger abgewandt als die SPÖ; wirklich nachhaltig betrieben wurde das Thema allerdings von keiner der Großparteien (Schneider 1999, 420). Die durchwegs geringsten Bedenken gegenüber einer weiteren Annäherung an die NATO hatte die FPÖ (und später das BZÖ), wobei deren Kurs aber auch sprunghaft blieb (Meyer 2007, 9–16).

Ohne auf die parteipolitischen Prozesse detailliert einzugehen, lässt sich doch feststellen, dass der jeweilige NATO-Kurs stark von öffentlichen Befindlichkeiten beeinflusst wurde. Es ist gewissermaßen nationale Tradition, zumindest am heimischen Parkett selbst progressivere Haltungen in der NATO-Frage besonders vorsichtig und unverfänglich zu formulieren. In Bündnisfragen wird große Rücksicht genommen auf die bereits genannte „singulär-österreichische Wahrnehmung“. Dem zugrunde liegt eine Handlungslogik, die als Zwei-Ebenen-Spiel (Putnam 1988) bezeichnet wird. Meinungsvertreter*innen müssen ihr politisches Handeln sowohl nach innen als auch nach außen so transportieren, dass

etwaige Spannungen ausgeglichen werden. Daraus ergibt sich eine Verhandlungsdynamik in der einerseits nach innen beschwichtigt wird, andererseits aber nach außen Vorbehaltlosigkeit praktiziert wird. Man mag es kritisch sehen und dahinter Populismus vermuten, aber in einer komplexen Mehrebenen-Struktur, wie jener der transatlantischen Gemeinschaft, ist dieser Pragmatismus erwartbar (Matlary 2009, 164).

Teil dieses Wechselspiels ist auch der Umgang mit Aktionsgruppen, wo in Bezug auf die innerösterreichische Meinungsbildung v. a. die wehrpolitischen Vereine eine Rolle spielen. Sie setzen sich seit langem für den Ausbau der Wehrhaftigkeit und Verteidigungsbereitschaft des Bundesheeres ein. In Bezug auf die NATO-Frage hat sich dabei vor allem die Österreichische Offiziersgesellschaft (ÖOG) hervorgetan. In den 1990er-Jahren trat sie etwa für eine österreichische NATO-Vollmitgliedschaft ein, unter Verweis auf den damit einhergehenden „Sicherheits-, Informations- und Mitentscheidungsgewinn“ (ÖOG 1997).[9] Seitdem hat sich der politische Schwerpunkt der ÖOG aber vor allem auf die Wehrpflichtdebatte verlagert, wo sie regelmäßig ohne Bezug auf internationale Verpflichtungen auf die finanzielle Unterversorgung des Bundesheeres hinweist (siehe zuletzt ÖOG 2002). Der politische Druck, der von diesen Gruppen ausgeht, reicht also nicht, um wegweisende Entscheidungen in der NATO-Frage zu beeinflussen.

4.3 Individuelle Meinungsmacher und Entscheidungsträger

Auf der Ebene individueller Akteure wurde z. B. Franz Vranitzky (SPÖ) Zeit seiner Kanzlerschaft (1988–1997) nicht müde, auf den fortwährenden Wert der Neutralität hinzuweisen. Diese in den Reihen der SPÖ tief verwurzelte Haltung war es auch, die die Sicherheitspolitik der letzten großen Koalitionsregierung unter großen Druck setzte (Schneider 1999, 425).

Im Vergleich dazu waren es vor allem politische Meinungsmacher*innen innerhalb der ÖVP, die vereinzelte Vorstöße in Richtung NATO wagten: als Nationalratsabgeordneter forderte Andreas Khol (ÖVP) 1992 etwa einen „Abbau der Berührungsängste zu[r] NATO“ und schlug vor, Österreich solle ein „Kooperations- und Informationsverhältnis“ mit der NATO eingehen (zitiert nach Malek 2010, 607). Für eine offene Debatte über eine NATO-Beitrittsoption sprach sich auch Bundespräsident Thomas Klestil (ÖVP) aus (Schneider 1999, 463), wofür er wiederholt Zuspruch von Verteidigungsminister Werner Fasslabend (ÖVP) (Wiener Zeitung 1998) und Außenministerin Benita Ferrero-Waldner (ÖVP) bekam (Meyer 2007, 60).[10] Dass man eine NATO-Mitgliedschaft nicht

[9] Die ÖOG sprach sich auch für eine militärische Beistandspflicht innerhalb der EU aus (ÖOG 2002).

[10] Es besteht Grund zur Annahme, dass Ferrero-Waldner (ÖVP) ihr NATO-Standpunkt auch entscheidende Stimmen im Präsidentschaftswahlkampf von 2004 gekostet haben könnte.

ausschließen dürfe, argumentierte zwischen 1999 und 2007 auch durchwegs Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) (Profil 2001; Der Standard 2007).

Herbert Scheibner (FPÖ/BZÖ) lieferte immer wieder Aufsehen erregende Wortmeldungen, z. B. in einem dringlichen Antrag „betreffend die Aufnahme von Verhandlungen […] über einen Beitritt Österreichs zum NATO-Vertrag“ (Nationalrat 1997). Er blieb auch über seine Zeit als Verteidigungsminister (2000–2003) hinaus bei dieser Forderung, wobei er stets auf die verfehlte Informationspolitik der SPÖ und ÖVP verwies. Sie hätten der Bevölkerung „die Wahrheit“ sagen müssen zu den Folgen, die selbst einer ESVP-Beteiligung für die Neutralität hatte (Parlamentsklub des BZÖ 2011).

Anfang 2011 äußerten sich vereinzelte SPÖ-Vertreter (u. a. Michael Häupl und Hannes Swoboda) positiv zu einer möglichen Beitrittsoption, was von Verteidigungsminister Darabos (ebenfalls SPÖ) jedoch als Einzelmeinungen abgetan wurde (Der Standard 2011a). Auch Bundeskanzler und SPÖ-Chef Werner Faymann brachte die Partei schnell wieder auf Linie (Der Standard 2011b).

Öffentliche Stellungnahmen zum Thema sind heute weitaus seltener, auch in Situationen, in denen das Verteidigungsbündnis an sich zur Debatte steht, wie etwa in Zusammenhang mit NATO-Transporten in die Ukraine über österreichisches Staatsgebiet (Weißensteiner 2015). Wie schon im Falle der politischen Parteien gilt auch auf der Ebene individueller Meinungsmacher*innen: mit Stellungnahmen zur NATO kann man in Österreich wenig Zustimmung erwarten.

Der mitunter wirkungsvollste individuelle Beitrag zur NATO-Debatte kam wohl ohnehin von außerhalb: Trump trug durch seine Kampfrhetorik gegen „Trittbrettfahrer“ wesentlich dazu bei (Niblett und Naselli 2018), dass die Thematik weiter in den Schatten österreichischer Ambitionen im Rahmen der EU rückte. Insgesamt liefern die Aussagen und Entscheidungen Einzelner aber doch keine hinreichende Erklärung für Österreichs NATO-Kurs.

5 Resümee: Ein Balanceakt zwischen Notwendigkeiten und stolzem Alleingang

Zusammenfassend scheinen sowohl im historischen Rückblick als auch in der Analyse der verschiedenen Handlungsebenen die ideologischen Faktoren gewichtiger als andere: die nachhaltige interne Verweigerungshaltung, was das Gesamtthema NATO betrifft; die ständige Rückkehr zur Betonung eines vermeintlich besseren europäischen Weges unter dem Bewusstsein, dass dieser zu einem erheblichen Teil auch immer von der NATO bestimmt werden wird. Es entsteht der Eindruck, dass eine engere Einbindung in die NATO oder gar eine Vollmitgliedschaft auf lange Sicht nicht mehr ist als eine theoretische Option.

Politisch beobachten wir einen ständigen Balanceakt verschiedener Regierungen – mit mehr oder weniger Einsatz und Erfolg – einerseits den sektorinternen Forderungen

und heerespolitischen Notwendigkeiten gerecht zu werden und dabei andererseits immer die komplexen Befindlichkeiten der Öffentlichkeit im Blick zu halten. Die bisher eingegangenen internationalen Bindungen und Verpflichtungen scheinen einerseits ohnehin längst die Bedeutung und äußere Wahrnehmung des Neutralitätsstatus verändert zu haben. Andererseits hat sich in Hinblick auf die politische Akzeptanz einer institutionellen Neuausrichtung nur wenig getan: das Thema einer Mitgliedschaft ist nach wie vor ein heißes Eisen, an das sich Schlüsselakteure einstweilen nicht heranwagen. Der Mythos des stolzen Alleingangs schwingt immer mit, selbst bei jenen, die es zwischendurch auch gewagt haben, einen Schritt in Richtung NATO zu argumentieren.

Es ist unklar, ob eine Beibehaltung der Neutralität und Bündnisfreiheit angesichts sich stets verändernder internationaler Rahmenbedingungen weiterhin die beste Lösung für Österreich ist. Einerseits könnte eine Kehrtwende in der Neutralitätsfrage mittelfristig eher destabilisierend wirken. Statt dessen sollte man sich eventuell darauf konzentrieren, die transatlantischen Verhältnisse zu stabilisieren und Spannungen mit Russland einzudämmen. Österreich könnte auch weiter von der PfP profitieren ohne den Preis einer Mitgliedschaft zu bezahlen. Eine Mitgliedschaft hätte zwar keine unmittelbaren Auswirkungen auf die internationale Handlungsfreiheit Österreichs, aber es gäbe indirekte Risiken in Bezug auf die Beistandsverpflichtung. Im Falle etwa einer Absonderung der Türkei von der Allianz oder gar einer militärischen Auseinandersetzung wäre Österreich als Vollmitglied ziemlich exponiert. Abgesehen von der strategischen Frage müsste Österreich auch materielle Verpflichtungen eingehen, denen es unter derzeitigen Voraussetzungen nicht gerecht werden könnte.

Andererseits könnte man auch argumentieren, dass sich aus der geänderten strategischen Lage für Österreich klare Schlüsse ergeben. Die russische Invasion der Ukraine hat die sicherheitspolitischen Rahmenbedingung auf den Kopf gestellt und gezeigt, dass neben sogenannten „neuen“ transnationalen Bedrohungen die Territorialverteidigung nach wie vor nicht gänzlich vom Tisch ist. Die Vorzüge einer stärkeren Einbindung in ein transatlantisches Verteidigungssystem auf Basis eines vielfältig handlungsfähigen Bundesheeres sind insbesondere jenen bewusst, die direkte militärische Führungserfahrung haben.

Heeresnahe Kreise haben wohl auch am meisten unter den Folgen jahrzehntelanger Symbolpolitik zu leiden. Solange Parteien sich nach Befindlichkeiten richten und auch von außen kein politischer Druck zur Neuausrichtung kommt, wird sich etwa die ÖOG noch auf einige frustrierenden Jahre einstellen müssen. Mehr als in anderen Bereichen der Außenpolitik stehen hier Fragen der Souveränität und territorialen Selbsterhaltung auf dem Spiel; Aufgaben für die Österreich innerhalb der NATO unweigerlich ganz andere Möglichkeiten offen stünden. Bis es jedoch zum Umbruch kommt und auf die Rhetorik der Vorbehaltlosigkeit Entscheidungen folgen, wird die Landesverteidigung aber wohl gleichzeitig Garant und Knecht österreichischen Stolzes bleiben.

Weiterführende Quellen

Rauchensteiner, Manfried, Hrsg. 2010. *Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich*. Wien: Böhlau Verlag. Referenzwerk zur geschichtlichen Entwicklung des österreichischen Verhältnisses zur NATO.

Hauser, Gunther. 2020. „Neutral in Verbundenheit: Österreichs Sicherheitspolitik innerhalb der EU und der NATO-Partnerschaft für den Frieden". In *Europäische Sicherheit: Die EU auf dem Weg zu strategischer Autonomie und Europäischer Verteidigungsunion?*, Hrsg. von Dan Krause, 63–84. Opladen et al.: Verlag Barbara Budrich. Zeitgenössische Zusammenschau des österreichischen Verhältnisses zur NATO mit gleichzeitiger Betrachtung der sicherheitspolitischen Einbindungen in die EU.

Österreichische Ständige Vertretung bei der NATO. https://www.bmeia.gv.at/oev-nato-bruessel/. Anlaufpunkt für Informationsanfragen und für tagesaktuelle Berichterstattung in Hinblick auf die Aktivitäten der Vertretung.

Literatur

BMEIA (Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten). 2020. Operationen mit UN-Sicherheitsmandat unter NATO-Führung. https://www.bmeia.gv.at/oev-nato-bruessel/oesterreich-und-die-nato/operationen-mit-un-sicherheitsratsmandat-unter-nato-fuehrung/.

BMEIA. 2021. Schutz von Zivilisten (PoC). https://www.bmeia.gv.at/oev-nato-bruessel/oesterreich-und-die-nato/schutz-von-zivilisten-poc/.

Cottey, Andrew. 2013. The European Neutrals and NATO: Ambiguous Partnership. *Contemporary Security Policy* 34(3):446–472.

Czarnowska, Martyna. 2017. Störmanöver gegen Österreich. *Wiener Zeitung,* 23. Mai. https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/europa/893826_Stoermanoever-gegen-Oesterreich.html.

Der Standard. 2007. Hintergrund: Schüssel, das neue T-Shirt und die alte Neutralität. *Der Standard,* 29. September. https://www.derstandard.at/story/3023093/bhintergrundb-schuessel-das-neue-t-shirt-und-die-alte-neutralitaet.

Der Standard. 2011a. SPÖ muss klären, was sie will. *Der Standard,* 13. Februar. https://www.derstandard.at/story/1297216232917/spoe-muss-klaeren-was-sie-will.

Der Standard. 2011b. Faymann will an Neutralität nichts ändern. *Der Standard,* 03. März. https://www.derstandard.at/story/1297819493674/faymann-will-an-neutralitaet-nichts-aendern.

Duke, Simon, und Carmen Gebhard. 2017. The EU and NATO's Dilemmas with Russia and the Prospects for Deconfliction. *European Security* 26(3):379–397.

Gebhard, Carmen. 2005. *Neutralität und Europäische Integration. Österreich und Schweden im sicherheitspolitischen Vergleich*. Wien: Landesverteidigungsakademie (LVAk).

Kamp, Karl-Heinz, und Heidi Reisinger. 2013. *NATO's Partnerships After 2014: Go West!* NATO Research Paper, Nr. 92. Rome: NATO Defense College.

Malek, Martin. 2010. Österreich und der Auflösungsprozess des Warschauer Paktes (1989–1991). In *Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich*, hrsg. von Manfried Rauchensteiner, 557–614. Wien: Böhlau.

Mallinson, William, Pavel Kanevskiy, und Aris Petasis. 2020. Then Is Now, but the Colours are New: Greece, Cyprus and the Evolving Power Game between the West, Russia and Turkey in the Eastern Mediterranean. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 22(3):306–332.

Matlary, Janne. 2009. *European Union Security Dynamics: In the New National Interest*. London: Palgrave Macmillan.

Meyer, Berthold. 2007. *Austria Between Felt Permanent Neutrality and Practised European Engagement*. Peace Research Institute Frankfurt. https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/Austria_10.pdf.

NATO. 2020. *Defence Expenditure of NATO Countries (2013–2020)*. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf.

Niblett, Robert, und Jason Naselli. 2018. *Trump Is Heading to Europe for an Ideological Battle*. Chatham House. https://www.chathamhouse.org/2018/07/trump-heading-europe-ideological-battle

North Atlantic Council. 1994. *Partnership for Peace Invitation Document*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24468.htm?mode=pressrelease.

Nünlist, Christian, und Martin Zapfe. 2014. *Die Nato nach Wales: Wie weiter mit Russland?*. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Band 161. Zürich: Center for Security Studies (CSS).

Nünlist, Christian. 2015. 20 Jahre Partnerschaft für den Frieden: Die Schweiz und die Gruppe der WEP-5. In *Bulletin 2015 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, hrsg. von Christian Nünlist und Oliver Thränert, 19–40. Zürich: Center for Security Studies (CSS).

ÖOG. 1997. *Die Position der Österreichische Offiziersgesellschaft zu grundlegenden und aktuellen sicherheits- und wehrpolitischen Fragen*. http://archiv.oeog.at/themen/position.php.

ÖOG. 2002. *Militärische Beistandspflicht innerhalb der EU*. http://archiv.oeog.at/bulletin.php?id=4

Österreichische Sicherheitsstrategie. 2013. https://www.bmi.gv.at/502/files/130717_Sicherheitsstrategie_Kern_A4_WEB_barrierefrei.pdf

Österreichische Vertretung bei der NATO. 2021. Österreich und die NATO. https://www.bmeia.gv.at/oev-nato-bruessel/oesterreich-und-die-nato/.

Parlamentsklub des BZÖ. 2011. BZÖ-Scheibner: Beitritt zur NATO für Österreich ein logischer Schritt. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110216_OTS0137/bzoe-scheibner-beitritt-zur-nato-fuer-oesterreich-ein-logischer-schritt.

Pleiner, Horst. 2010. Österreich und die NATO am Ende des 20. Jahrhunderts. In *Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich*, hrsg. von Manfried Rauchensteiner, 615–686. Wien: Böhlau.

Profil. 2001. Schüssel: „NATO-Beitritt nicht ausschließen". *Profil,* 03. November. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20011103_OTS0009/profil-schuessel-nato-beitritt-nicht-ausschliessen.

Putnam, Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42(3):427–460.

Schneider, Heinrich. 1999. Der sicherheitspolitische Optionenbericht der Bundesregierung. Ein Dokument, das es nicht gibt – Ein Lehrstück politischen Scheiterns. In *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, hrsg. von Erich Reiter, 419–466. Berlin: Verlag E.S. Mittler & Sohn.

Seidl, Conrad. 2019. Österreicher schätzen Neutralität immer höher ein. *Der Standard,* 19. November. https://www.derstandard.at/story/2000111210228/oesterreicher-schaetzen-neutralitaet-immer-hoeher-ein.

Seidl, Conrad. 2020. 25 Jahre EU-Beitritt. Neutralität mit vielen solidarischen Elementen. *Der Standard,* 09. Januar. https://www.derstandard.at/story/2000113023097/neutralitaet-mit-vielen-solidarischen-elementen.

Smith, Simon J., und Carmen Gebhard. 2017. EU–NATO Relations: Running on the Fumes of Informed Deconfliction. *European Security* 26(3):303–314.

The Economist. 2019. Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead. *The Economist.* 07. November. https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead.

Thoß, Bruno. 2010. Österreich in der Entstehungs- und Konsolidierungsphase des westlichen Bündnissystems (1947–1967). In *Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich*, hrsg. von Manfried Rauchensteiner, 19–87. Wien: Böhlau.

Weißensteiner, Nina. 2015. Grüne wollen Nationalen Sicherheitsrat einberufen. *Der Standard,* 09. September. https://www.derstandard.at/story/2000021931907/gruene-wollen-nationalen-sicherheitsrat-einberufen.

Wiener Zeitung. 1998. Umfrage: 73 Prozent gegen NATO. *Wiener Zeitung,* 20. Oktober. https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/377772_Umfrage-73-Prozent-gegen-NATO.html. Zugegriffen: 7. Apr. 2005.

Dr. Carmen Gebhard ist Senior Lecturer für Politik und International Beziehungen an der School of Social and Political Science der Universität Edinburgh. Ihre Forschung beschäftigt sich mit europäischer und transatlantischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Außenpolitik europäischer Kleinstaaten.





Österreich im Europarat

Sarah Weiler

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden die Beziehungen zwischen Österreich und dem Europarat in fünf chronologisch aufeinanderfolgenden Phasen dargestellt und Schwerpunkte in der österreichischen Außenpolitik identifiziert, wobei es sich aufgrund mangelnder geschichts- oder politikwissenschaftlicher Literatur zum Thema lediglich um einen ersten Abriss handelt. Anschließend werden Wege und Möglichkeiten aufgezeigt, um diese Beziehungen (außen-)politikwissenschaftlich zu untersuchen und damit den Erkenntnisstand zu einem bisher wenig beachteten Thema in der Analyse österreichischer Außenpolitik zu erweitern.

1 Einleitung

> Der Europarat ist für Österreich wesentlich. Es ist für Österreich das vorzügliche Forum, in dem es am europäischen Einigungsprozess mitwirken kann. Aber ebenso wichtig ist es, festzustellen, dass auch Österreich, in seiner besonderen geographischen Lage und aus seiner besonderen historischen Erfahrung für die übrigen europäischen Staaten und daher auch für den Europarat bedeutsam ist (Kirschläger 1984, 394).

> Österreich weiß sich dem Europarat, unserer ältesten, wahrhaft pan-europäischen Plattform, auf vielfache Weise sehr verbunden. Die Europäische Menschenrechtskonvention steht in Österreich im Verfassungsrang. Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit machen das Wesen Europas aus. Ohne sie kann es das Europa, das wir wollen, nicht geben. Sie müssen freilich jeden Tag neu errungen und gesichert werden (van der Bellen 2018).

S. Weiler (✉)
Innsbruck, Tyrol, Österreich

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_36

Trotz dieser prominenten Bekenntnisse zur Bedeutung des Europarates für Österreich – und Österreichs für den Europarat – kommt der Institution in der politikwissenschaftlichen Forschung (bisher) nur wenig Aufmerksamkeit zu. Es gibt kaum Werke der Außenpolitikanalyse, welche sich konkret mit den Ursachen und Folgen der österreichischen Europaratspolitik oder mit dem Einfluss des Europarates auf Österreich beschäftigen. Es ist daher das Ziel dieses Beitrags, die Grundlage zur Füllung einer augenscheinlichen Forschungslücke zu bieten. Dazu wird im Folgenden ausgeführt, wie Österreich seine Politik gegenüber dem Europarat gestaltet hat und welche Faktoren die Gestaltung dieser Politik geprägt haben.

Nach einer kurzen Beschreibung der Organisation und Funktionsweise des Europarats werden die in der Literatur existierenden Erkenntnisse zur Entwicklung des österreichischen Verhältnisses zum Europarat zusammengetragen und in chronologischer Reihenfolge dargestellt. Diese Entwicklung kann in fünf Phasen unterteilt werden: 1) Von der Idee zur Gründung des Europarates; 2) Beitritt Österreichs; 3) Österreichs Mitgliedschaft während des Kalten Kriegs; 4) Osterweiterung des Europarates nach Fall des Eisernen Vorhangs; 5) Österreichs Mitgliedschaft nach Beitritt zur Europäischen Union. Aufbauend darauf identifiziert der zweite Teil des Kapitels Schwerpunkte der österreichischen Europaratspolitik, formuliert Hypothesen zu deren Zustandekommen und zeigt Richtungen und Wege für die weitere (politikwissenschaftliche) Forschung zu diesem Thema auf.

2 Der Europarat

Der Europarat ist eine zwischenstaatliche Organisation, die 1949 von zehn europäischen Staaten[1] mit dem Ziel gegründet wurde, „einen engeren Zusammenschluß unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu schützen und zu fördern und um ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu begünstigen“ (Die Satzung des Europarates 1949). Seither sind dem Europarat 37 weitere Mitglieder beigetreten, sodass er gegenwärtig (Stand: 2021) nahezu alle Länder des europäischen Kontinents[2] und etwa 835 Mio. Bürger*innen unter sich vereint (Europarat 2021a).

[1] Die zehn Gründerstaaten: Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlange, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich.

[2] Die Ausnahme bildet Weißrussland, das trotz geografischer Lage kein Mitglied des Europarats ist. Die Staaten Türkei, Russland, Irland und das Vereinigte Königreich, die von sich selbst oder von anderen nicht immer uneingeschränkt dem Kontinent Europa zugeordnet werden, gehören dem Europarat an. Zusätzlich sind folgende Staaten in Europaratsgremien mit Beobachterstatus vertreten: Japan, Kanada, die Vereinigten Staaten, Mexiko, und Vatikanstadt (bzw. der Heilige Stuhl).

Der Europarat setzt sich aus mehreren Kerninstitutionen zusammen, welche in Straßburg residieren und von Abgeordneten bzw. Bürger*innen (im Falle der Konferenz der Internationalen Nichtregierungsorganisationen) der Mitgliedstaaten beschickt werden:

- das Ministerkomitee (zusammengesetzt aus den Außenminister*innen bzw. Ständigen Vertreter*innen der Mitgliedstaaten),
- die Parlamentarische Versammlung (zusammengesetzt aus insgesamt 324 Vertreter*innen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten),
- der Kongress der Gemeinden und Regionen (zusammengesetzt aus Vertreter*innen europäischer Gebietskörperschaften),
- der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR),
- die Konferenz der Internationalen Nichtregierungsorganisationen,
- der/die Generalsektretär*in (für 5 Jahre durch die Parlamentarische Versammlung gewählt), und
- der/die Menschenrechtskommissar*in (für 6 Jahre durch die Parlamentarische Versammlung gewählt).

Der Europarat steht außerhalb des Institutionengefüges der Europäischen Union (EU), kooperiert allerdings eng mit dieser und teilt mit ihr das Ziel einer friedlichen Integration europäischer Staaten. Während die EU diese Integration auf politischer und wirtschaftlicher Ebene verfolgt, konzentriert sich der Europarat auf kulturelle Verständigung und die Schaffung und Wahrung geteilter Rechtsnormen innerhalb Europas (Europarat 2021b; Europarat und Europäische Union 2007).

Neben einigen Konventionen und Abkommen, die vom Europarat ausgearbeitet, aber nicht von all seinen Mitgliedern unterzeichnet oder ratifiziert wurden, bildet das Kernstück dieses geteilten Rechtsrahmens die Europäische Menschenrechtskonvention (EKMR), die für alle Europaratsmitglieder Gültigkeit besitzt und deren Einhaltung der Europarat (speziell dessen Unterorganisation: der EGMR) überwacht. Zusätzlich zur Erarbeitung und Durchsetzung bindender Rechtsnormen „kann der [Europarat] Regierungsempfehlungen abgeben, Sitzungen mit Experten abhalten, Schulungen durchführen, Untersuchungen und Berichte verfassen sowie Kampagnen zu verschiedenen Themen organisieren“ (bpb 2021). All diese Kompetenzen nutzt der Europarat nach eigener Beschreibung (Europarat 2021c) zur Stärkung der Menschenrechte, zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus, zur Verteidigung der Meinungsfreiheit, zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, zum Schutz der Kinderrechte, zur Verteidigung der kulturellen Vielfalt, zur Garantie demokratischer, freier und fairer Wahlen, zur Erziehung europäischer Jugendlicher zu Menschenrechten und Demokratie, und um die Qualität von Arzneimitteln und Gesundheitsfürsorge sicherzustellen.

3 Phasen der österreichischen Europaratsmitgliedschaft

3.1 Von der Idee zur Gründung des Europarats

Der Europarat als Idee eines Zusammenschlusses europäischer Staaten, welcher den Zusammenhalt und Frieden auf dem Kontinent fördern sollte, ist keineswegs ein Produkt der Nachkriegszeit und kann auch nicht auf einzelne Akteure oder Staaten rückverfolgt werden. Eine auch nur ansatzweise vollständige Genealogie dieser Idee würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen (siehe dazu z. B. Heater 1992), es soll aber zumindest darauf hingewiesen werden, dass in der Diskussion um die Gründung des Europarates mehrmals auf die paneuropäischen Thesen von Richard Coudenhove-Kalergi – eines japanisch-österreichischen Politikers, der sich nach Ende des Ersten Weltkriegs aktiv für eine stärkere Verbindung zwischen europäischen Staaten engagierte – zurückgegriffen wurde. Die Relevanz dieses Umstands für ein Handbuch zur österreichischen Außenpolitik liegt einerseits in der Aufmerksamkeit, die Coudenhove-Kalergis Rolle in der entsprechenden Literatur erhält (z. B. Schwimmer 2008; Hack 2008; Gehler 2002), und andererseits darin, dass das Wirken Coudenhove-Kalergis eine gewisse pro-europäische Strömung in der österreichischen Ideenlandschaft illustriert.

Die österreichische Positionierung zum Europarat in der unmittelbaren Nachkriegszeit war in ihrer Rhetorik von dieser pro-europäischen Strömung geprägt, die praktische politische Vorgehensweise des Landes jedoch gestaltete sich ambivalenter und war durch äußere Umstände mitbestimmt. Die Anwesenheit von und Rivalität zwischen den Besatzungsmächten setzte den österreichischen Entscheidungsträger*innen gewisse Grenzen hinsichtlich ihrer Annäherung an westeuropäische Initiativen und Zusammenschlüsse, vor allem wenn diese über wirtschaftliche Abkommen hinausgingen. Einige Autoren (Schwimmer 2008, 59; Hack 2008, 121–122) nennen diese äußeren Umstände als Grund dafür, warum Österreich nicht an der Gründung des Europarats – welche am 5. Mai 1949 stattfand – mitwirkte und ihm auch in den unmittelbar darauffolgenden Jahren nicht sofort beitrat.

In dieser Anfangszeit distanzierten sich österreichische Vertreter*innen jedoch keinesfalls gänzlich vom Europarat (zum gesamten folgenden Absatz: Schwimmer 2008, 57 und 61). Eine österreichische Delegation saß dem Europäischen Kongress in Den Haag (1946) bei, bei dem unter anderem die Gründung eines Europarates gefordert wurde und in dessen Folge sich die Europäische Bewegung gründete, welche anschließend die tatsächliche Bildung eines Europarates vorantrieb und umsetzte. Ab dem Jahr 1951 (nach entsprechender Einladung) entsandte die Bundesregierung zudem zwei Nationalratsabgeordnete als Beobachter*innen zur Beratenden Versammlung des Europarates. Ein Beisitz bei den Sitzungen des Ministerkomitees wurde dem Nicht-Mitglied nicht gestattet, es konnte aber einen Ständigen Vertreter zum Europarat nominieren, was Österreichs Außenministerium ab dem Jahr 1953 tat.

3.2 Beitritt Österreichs zum Europarat

Ein Beitritt Österreichs zum Europarat war, wie bereits erwähnt, sowohl für die damals führenden österreichischen Politiker wie auch für die (im Ministerkomitee sitzenden) Vertreter*innen der bestehenden Europaratsländer vor Erlangung der vollen Souveränität durch die Unterzeichnung eines Staatsvertrags ausgeschlossen. Was es aber durchaus gab, waren offizielle Absichtserklärungen für einen möglichen Beitritt nach Abzug der Besatzungsmächte: Im Dezember 1951 etwa richtete der Ausschuss für Allgemeine Angelegenheiten der Beratenden Versammlung einen Entschließungsentwurf an das Ministerkomitee des Europarates und forderte es dazu auf, die erste Gelegenheit zu ergreifen, Österreich zur Mitgliedschaft im Europarat einzuladen (Beratende Versammlung 1951). Von österreichischer Seite gab es zwei Jahre später, im Dezember 1953, einen parlamentarischen Entschließungsantrag, der von einer Gruppe aus ÖVP- und SPÖ-Abgeordneten vorgelegt und in dem die Bundesregierung darum ersucht wurde „zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den Beitritt der Republik Österreich als ordentliches Mitglied zum Straßburger Europarat vorliegen" (Pittermann und Stürgkh 1953).

Dieser Entschließungsantrag hatte allerdings erst nach zwei weiteren Jahren substanzielle Auswirkungen, da er vor Abschluss des Staatsvertrages keinen prominenten Platz auf der Regierungsagenda fand. Am 21. Februar 1956 beschloss der österreichische Ministerrat, ein Beitrittsansuchen an den Europarat zu stellen. Weil es sich bei einem Beitritt um den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags handelt, musste dieser Beschluss vor Weiterreichung nach Straßburg im österreichischen Nationalrat angenommen werden, was Anfang März mit Unterstützung der Parteien ÖVP, SPÖ und VdU geschah. Eine Woche später, am 8. März 1956, wurde der Antrag vom Ministerkomitee des Europarats akzeptiert, und der offizielle Beitritt Österreichs als Vollmitglied beim Europarat wurde mit 16. April 1956 ratifiziert (Schwimmer 2008, 61).

3.3 Österreichs Europaratsmitgliedschaft während des Kalten Kriegs

Die Menge an Literatur zu Österreichs Mitgliedschaft im Europarat hält sich in Grenzen – egal, ob man akademische, populärwissenschaftliche oder biografische Werke konsultiert. In einem zweiteiligen Sammelband zu diesem Thema (Hummer 2008a, b) wird dargelegt, an welchen Konventionen zur Rechtsharmonisierung und an welchen anderen europaweiten Initiativen (bspw. dem Europäischen Arzneibuch) sich Österreich in den ersten Jahrzehnten seiner Mitgliedschaft beteiligte (siehe dazu den Beitrag von Schwimmer 2008), in welchen Positionen österreichische Vertreter*innen an der Arbeit des Europarates mitwirkten (siehe die Beiträge von Schwimmer 2008; Schieder 2008), und inwieweit Europaratsnormen in verschiedenen Feldern Aufnahme in die österreichische Gesetzgebung fanden (v. a. in den Beiträgen im zweiten Band der Sammelausgabe, Hummer 2008b). Dabei werden jedoch vor allem juristische und für die innenpolitische

Gesetzgebung relevante Gesichtspunkte begutachtet; eine *außenpolitische* Analyse, die relevante Entwicklungen in der Beziehung Österreichs zum Europarat nachzeichnete und die den Versuch unternähme, Schwerpunkte, treibende Faktoren und Konsequenzen der Interaktionen Österreichs mit dem Europarat zu identifizieren, ist noch ausständig.

3.4 Osterweiterung nach Fall des Eisernen Vorhangs

Die Integration der Staaten des Ostblocks in das „gemeinsame Haus Europa" (ehemaliger Bundeskanzler Klaus (ÖVP) vor der Parlamentarischen Versammlung 1969, zitiert nach Schwimmer 2008, 64) wurde von österreichischer Seite[3] positiv betrachtet und später, nach Fall des Eisernen Vorhangs, auch aktiv vorangetrieben (Hack 2008, 126–130). Bereits während des Kalten Krieges wurde Österreich sowohl von sich selbst wie auch von einigen „regimekritisch eingestellten" Gruppen in seinen östlichen Nachbarländern die Rolle des Ost-West-Vermittlers zugeschrieben (Schwimmer 2008, 71), welche es in den 1990er-Jahren mit seinem Einsatz für eine Aufnahme der postsozialistischen Staaten in den Europarat (unter gewissen Konditionen bzgl. innerstaatlicher Reformen) auslebte.

Was Österreichs außenpolitische Strategie unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges angeht, war der Europarat nicht nur als Schauplatz für Integrationsbemühungen, sondern auch als Instrument für die Einflussnahme auf Geschehnisse außerhalb der eigenen Staatsgrenzen von Bedeutung. Über das Forum des Europarates setzten sich österreichische Vertreter*innen dafür ein, dass „Respektierung und Umsetzung der Menschenrechts-Prinzipien und pluralistischer Demokratie" (Hack 2008, 128) nach Fall des Eisernen Vorhangs in den neuen Europarats-Beitrittskandidaten gefördert werden sollten. Zudem wandte sich der damalige Außenminister Mock (ÖVP) im Mai 1991 unter anderem (er brachte das Anliegen auch vor der Europäischen Gemeinschaft (EG) vor) an den Europarat, um seine Ideen und Vorschläge für eine europäische „Lösung der Jugoslawien-Krise" (Hack 2008, 124) umzusetzen.

3.5 Österreichs Europaratsmitgliedschaft seit Beitritt zur Europäischen Union

Nach Gründung der Europäischen Union geriet der Europarat nach Ansicht vieler zeitgenössischer Beobachter*innen ernsthaft in Gefahr, an Bedeutung einzubüßen, und

[3] Dies trifft zumindest auf Teile des politischen Establishments in Österreich zu. In der entsprechenden Literatur wird die österreichische Offenheit gegenüber der Integration Osteuropas in ein liberal-demokratisches, geeintes Europa meist durch Einzelbeispiele und Anekdoten belegt (siehe Hack 2008, 126–130; Schwimmer 2008, 64–66). Weitreichende empirische Untersuchungen zum Meinungsspektrum unter Politiker*innen oder unter der österreichischen Bevölkerung gibt es weder für einzelne Zeitpunkte noch über längere Zeitperioden hinweg.

dieser drohende Bedeutungsverlust wurde auch von rückblickenden Analysen wiederholt thematisiert. Autor*innen wie Stivachtis und Habegger (2011) sowie MacMullen (2004) beschreiben zwar, wie sich der Europarat im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Grundsätze eine Nische schafft und damit seine Existenzberechtigung neben der Europäischen Union erhält, sie bestreiten aber nicht, dass diese Existenzberechtigung angesichts der politisch viel weitergehenden Integration innerhalb der EU in einen Zustand ständiger Erklärungsnot geraten ist.

Einen Bedeutungsverlust des Europarats in der öffentlichen Wahrnehmung, wenn auch nicht in tatsächlichen politischen Prozessen, im Anschluss an den EU-Betritt konstatieren auch jene Autor*innen, die sich dazu speziell im Fall Österreich äußern:

> Nicht dass der Europarat oder die Mitgliedschaft und die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in dieser Organisation für Österreich weniger wichtig geworden wäre, aber durch den Beitritt zur EU, die sehr viele personelle und zeitliche Kapazitäten in Regierung und Ministerien bindet, verlor er wohl an Gewicht und sicher an Beachtung, mit der er schon vorher nicht verwöhnt worden war (Hack 2008, 133; für eine ähnliche Einschätzung, siehe auch Schwimmer 2008, 71–72).

Kommentare anderer Beobachter*innen (vgl. z. B. Dürr und Jandl 2021) heben dem gegenüber hervor, dass der Europarat hinsichtlich der Themen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte bis heute eine wichtige Rolle beibehält. Besonders relevant für Österreich ist dies einerseits, weil es im Laufe seiner Mitgliedschaft etliche Europaratsabkommen ratifiziert hat und der Europarat daher regelmäßig Begutachtungen zur Lage von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und verwandten Themen auch innerhalb Österreichs durchführt, welche Einflüsse auf die inländische Politik nehmen können. Andererseits diente und dient der Europarat mit seiner normgebenden bzw. -wahrenden Funktion als Forum, in dem Ideen, Ideale und Werte von Österreich aus auf andere Länder eine Strahlwirkung ausüben können. Dürr und Jandl (2021, 200), beschreiben eine Normausbreitung dieser Art anhand des Beispiels des „‚österreichischen Modells‘ der Verfassungsgerichtsbarkeit“, das Eingang in die Venedig-Kommission des Europarats fand und dadurch die Ausgestaltung der neuen Verfassungsgerichte in post-diktatorischen Staaten Europas stark mitgestaltete.

3.6 Gegenwärtige Lage

Daten zu den formellen Berührungspunkten zwischen Österreich und dem Europarat sind offen zugänglich und übersichtlich auf den entsprechenden Webportalen des Europarats und seiner Gremien dargestellt (https://www.coe.int/de/web/portal/austria). Dort findet sich eine Auflistung jener Kommissionen und Unterorganisationen, welche periodisch Länderberichte zur Einhaltung verschiedener Europaratskonventionen und -verträge in Österreich durchführen (z. B.: Europäische Kommission gegen Rassismus

und Intoleranz, Staatengruppe gegen Korruption), sowie eine Sammlung jener Europarats-Gremien, in denen österreichische Vertreter*innen mitwirken.

Sekundärliteratur zu Auswirkungen dieser Interaktionen auf die österreichische Politik und Rechtsprechung oder zu den Ursachen für Art und Ausmaß der österreichischen Beteiligung in verschiedenen Kommissionen und Gremien existiert allerdings (noch) keine. Weiter unten wird deshalb darauf eingegangen, wie die offensichtliche Lücke in der außenpolitikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema „Österreich im Europarat" behoben werden kann.

4 Politikwissenschaftliche Analysen zur österreichischen Europaratsmitgliedschaft

Wie in diesem Kapitel bereits mehrfach vermerkt, ist die Forschungsliteratur über das österreichische Verhältnis zum Europarat stark unterentwickelt. Die angebotene Identifizierung von Schwerpunkten in der österreichischen Europaratspolitik seit 1945, inklusive der Nennung möglicher Ursachen für diese Schwerpunktsetzung, ist vorläufiger Natur und es soll nicht ausgeschlossen sein, dass sie in Zukunft aufgrund tiefergreifenderer Untersuchungen ergänzt, adaptiert, oder auch revidiert wird. Um solche Untersuchungen zu unterstützen, schließt dieser Beitrag mit einem Verweis auf Kausalfaktoren und Forschungsfragen, die in der politikwissenschaftlichen Literatur bisher kaum Beachtung finden, und mit einem Appell an interessierte Leser*innen, sich dieser Faktoren und Fragen in zukünftigen Arbeiten zuzuwenden.

4.1 Schwerpunktsetzung in der österreichischen Europaratspolitik

Österreichs Positionierung gegenüber dem Europarat in den unmittelbaren Nachkriegsjahren und wohl auch während des Kalten Krieges wurde durch das Ziel geprägt, einer Westzugehörigkeit Ausdruck zu verleihen, ohne dabei den Status der (militärischen) Neutralität ad absurdum zu führen. In den frühen 1990er-Jahren wandelte sich die Zielsetzung, die Österreich mit seiner Europaratsmitgliedschaft verfolgte. Während die symbolische Westanbindung mit Fall des Eisernen Vorhangs an Bedeutung verlor, rückte der Wunsch einer Annäherung an die Länder Osteuropas in den Vordergrund, und österreichische Politiker*innen schienen im Europarat eine Institution zu sehen, welche zur Erfüllung dieses Wunsches beitragen könne.

Österreichs Beitritt zur Europäischen Union und deren Erweiterungen nach 2003 führten abermals zu einer Verschiebung der Rolle des Europarats für Österreichs Außenpolitik, da Chancen zur Förderung stärkerer Beziehungen zu Osteuropa seit 2000 aufgrund dieser Entwicklungen eher in den Institutionen der EU als im Europarat gesehen wurden. Mangels politikwissenschaftlicher Analysen zu Österreichs Handeln im

Europarat und mangels Untersuchungen zu Einstellungen verschiedener österreichischer Akteure gegenüber dem Europarat ist gegenwärtig unklar, ob und wo sich Schwerpunkte der österreichischen Europaratspolitik in der näheren Vergangenheit (seit etwa der Jahrtausendwende) verorten ließen.

Sieht man sich in der vorliegenden Literatur zu Österreichs Europaratsmitgliedschaft nach Ursachen für die Entscheidungen und Handlungen Österreichs um, so stößt man auf keine umfangreichen Analysen, findet jedoch zerstreute Verweise auf mögliche kausal relevante Faktoren. Darunter befinden sich einerseits die geografische Lage und daraus erwachsende wirtschaftliche Interessen, andererseits Österreichs Selbstverständnis als Teil der „entwickelten Staaten Westeuropas" aber auch als „Brückenbauer im Herzen Europas" (z. B. Schwimmer 2008; siehe auch den Beitrag von David Wineroither in diesem Handbuch).

Beide dieser eben genannten Ansätze können plausible Erklärungen für den Wunsch einer Westanbindung nach 1945 und für das Streben nach einer Öffnung gegenüber Osteuropa nach 1990 liefern. Inwieweit aber materielle und symbolische Faktoren, oder eine Mischung der beiden, tatsächlich ursächlich für die österreichische Außenpolitik gegenüber dem Europarat sind und waren, kann nur durch eingehende Kausalanalysen eruiert werden. Im folgenden Abschnitt werden die Voraussetzungen für solche Kausalanalysen dargelegt, sowie weitere Untersuchungsgegenstände rund um Österreichs Europaratsmitgliedschaft aufgezeigt.

4.2 Lücken in der bestehenden Literatur zu Österreichs Europaratspolitik

Will man die österreichische Außenpolitik als zu erklärendes Phänomen untersuchen, so scheint – basierend auf der für diesen Beitrag durchgeführten Literaturrecherche – eine deskriptive Darstellung der österreichischen Europaratspolitik eine noch ausstehende Voraussetzung zu sein. Eingebettet in den Kontext österreichischer und internationaler Politik und Gesellschaft zur jeweiligen Zeit sollten zuerst relevante[4] Ereignisse und Entwicklungen im Interagieren Österreichs mit dem Europarat identifiziert werden, welche in weiterer Folge einer erklärenden Analyse unterzogen werden können. Das Skelett einer solchen deskriptiven Darstellung wurde im ersten Teil dieses Kapitels geliefert; umfassendere (primärdatenbasierte) Untersuchungen, eventuell gestützt auf methodische und inhaltliche Expertise in den Geschichts- und Rechtswissenschaften, versprechen jedoch zweifelsohne weiteren Mehrwert, vor allem wenn es darum geht, eine Grundlage für die erklärende Außenpolitikforschung in diesem Themengebiet zu schaffen.

[4] Was genau als „relevant" eingestuft wird, hängt vom jeweiligen Forschungs- und Erkenntnisinteresse ab und soll hier nicht vordefiniert werden.

Auf dieser Basis und orientiert an Abschn. 1 des vorliegenden Handbuchs, der für die Identifizierung potenziell relevanter Akteure und Strukturmerkmale herangezogen werden kann, sollte es dann möglich sein, Studien zu entwerfen, um Entscheidungen, Handlungen, und Entwicklungen in der österreichischen Außenpolitik dem Europarat gegenüber ursächlich zu erklären. Dafür dürften sowohl eine Auseinandersetzung mit jener Analyseebene, die in der bisherigen Forschung zu Österreichs Europaratspolitik noch kaum oder keinerlei Erwähnung fand – die innerstaatliche Ebene bürokratischer Gruppierungen –, wie auch ein näherer Blick auf oben bereits erwähnten Ebenen des internationalen Systems, des Staates (seiner geographischen Lage, seines Rollenbildes) und des Individuums neue Einblicke liefern.

Weitere politikwissenschaftlich gewinnbringende Untersuchungen könnten die österreichische Europaratspolitik als Fallstudie zur Überprüfungen von bestehenden Ansichten und Narrativen heranziehen[5], oder die Folgen der österreichischen Europaratsmitgliedschaft auf verschiedene Akteure und Strukturen nachzeichnen. Studien, die zu letzterem Projekt beitragen wollen, können entweder den Versuch unternehmen, einen Überblick über die Gesamtheit der intendierten wie auch ungewollten Effekte der österreichischen Europaratspolitik zu geben, oder sie können untersuchen, inwieweit Österreich die eigenen – explizit deklarierten oder implizit erkennbaren – Ziele seines außenpolitischen Engagements gegenüber dem Europarat erreichte bzw. erreicht.

5 Resümee

Dieses Kapitel schließt mit einem Appell an all jene Leser*innen, die ein Interesse an der aktiven Auseinandersetzung mit akademischer Außenpolitikanalyse und/oder Organisationslehre haben. Wie bereits mehrfach ausgeführt, befindet sich der Forschungsstand zum Europarat und Österreichs Rolle darin in seinen Anfangsstadien und es gibt eine Fülle an Frage- und Problemstellungen, die noch auf ausgiebige Bearbeitung und Diskussion warten. Daraus lässt sich schließen, dass es sich hierbei um ein vielversprechendes Forschungsfeld handelt, in dem zukünftige Studien einen erheblichen Beitrag zu Erkenntnisfortschritten leisten können.

Solche Studien können am Fundament ansetzen und sich mit der historiografischen Darstellung der Beziehungen Österreichs zum Europarat seit 1945 auseinandersetzen. Im vorliegenden Kapitel wurden einige bedeutsam scheinende Entwicklungen in diesen

[5] Es kann sich dabei um auf Allgemeingültigkeit abzielende Theorien handeln, wie etwa jene, welche das Verhalten nationaler Staaten gegenüber internationaler Organisationen (z. B. Moravcsik 2020; Dai 2007) oder Muster in der Außenpolitik von Kleinstaaten (z. B. Ingebritsen, Neumann und Gsthl 2012; Busek und Hummer 2004) analysieren. Eine solche Fallstudie kann aber auch weit verbreitete Darstellungen der österreichischen Außenpolitik seit 1945 (z. B. Kramer 2006; Gehler 2005) unter die Lupe nehmen, um zu untersuchen, inwieweit sich die österreichische Europaratspolitik in diese Erzählungen einfügen lässt.

Beziehungen angeführt, wie etwa die Ereignisse, die dem Beitritt Österreichs vorangingen, oder das Vorgehen Österreichs gegenüber der Osterweiterung des Europarates. Dies stellt allerdings nur einen – auf existierender Sekundärliteratur beruhenden – Abriss der Geschichte Österreichs im Europarat dar und es scheint sehr wahrscheinlich, dass ein tiefergehendes Studium derselben weiteren Mehrwert bringen würde.

Neben derartigen historisch angelegten Untersuchungen wurden in Unterpunkt Abschn. 4.2 dieses Kapitels einige Ideen zur außenpolitikwissenschaftlichen Analyse der österreichischen Europaratsmitgliedschaft präsentiert. Die Ursachen und Folgen der österreichischen Außenpolitik wurden als mögliche Untersuchungsobjekte vorgestellt, wobei absichtlich keine klare Ausrichtung hinsichtlich Analyseebenen oder zu überprüfender Hypothesen vorgeschlagen wurde; das endgültige Design zukünftiger Studien kann – je nach Wahl der untersuchten Akteure/Strukturen, der theoretischen Grundannahmen und der methodischen Vorgehensweise – eine Vielzahl an Formen annehmen. Die konkrete Ausgestaltung von Forschungsarbeiten zum Thema *Österreich im Europarat* hängt vom Erkenntnisinteresse, den Zielen und Überzeugungen der jeweiligen Studienautor*innen ab und soll hier nicht vorweggenommen werden. Der Aufruf zu weiterführender Forschung in diesem Kapitel bleibt daher eher abstrakter Natur und beruht auf der Überzeugung, dass zur Erkundung und Entwicklung eines bisher stark vernachlässigten Forschungsfeldes das Zusammenspiel verschiedener Herangehensweisen und Perspektiven hilfreich – wenn nicht sogar notwendig – ist.

Weiterführende Quellen

https://www.coe.int/de/web/portal/austria: Auf der offiziellen Website des Europarates finden sich Länderprofile für alle Mitgliedsstaaten, in denen ihre Aktivitäten im Europarat sowie Projekte des Europarates in den Mitgliedsstaaten gelistet, beschrieben und verlinkt werden. Dies kann sowohl für einen schnellen Überblick wie auch für eine tiefergehende Analyse des Verhältnisses Österreichs zum Europarat hilfreich sein.

Hummer, Waldemar. 2008a. *Österreich Im Europarat 1956–2006: Bilanz Einer 50-jährigen Mitgliedschaft,* Bd. 1. Wien: Böhlau: Im ersten Teil des von Hummer 2006 herausgegebenen Band zur österreichischen Europaratsmitgliedschaft finden sich eine Vielzahl an – oftmals rechtswissenschaftlich fundierten – Beiträgen zu den Entwicklungen, die Österreichs Mitgliedschaft im Europarat über die Zeit hinweg auszeichnen. Die Zugänglichkeit der Beiträge wird vor allem dadurch gestärkt, dass sie kaum juristisches Fachwissen voraussetzen und in sich geschlossen sind (d. h. nicht auf der Lektüre des restlichen Bandes aufbauen).

MacMullen, Andrew. 2004. „Intergovernmental Functionalism? The Council of Europe in European integration“. *Journal of European Integration* 26(4): 405–429. https://doi.org/10.1080/0703633042000306544: In diesem Artikel wird der Europarat von einer politiktheoretischen Perspektive betrachtet. Es werden einige grundlegende Fragen zum Verhältnis des Europarates zu seinen Mitgliedsstaaten aufgeworfen und mithilfe der Theorien des Funktionalismus sowie des Liberalen Intergouvernementalismus diskutiert.

Der Artikel zeigt vielversprechende Richtungen für zukünftige Fallstudien zum Thema auf und liefert hilfreich scheinende Empfehlungen zum Design solcher Forschungsarbeiten.

Literatur

Beratende Versammlung, Europarat. 1951. Motion Adopted by the Committee on General Affairs That Austria Be Invited to Become a Member of the Council of Europe (8 December 1951). Cvce.eu. https://www.cvce.eu/en/obj/motion_adopted_by_the_committee_on_general_affairs_that_austria_be_invited_to_become_a_member_of_the_council_of_europe_8_december_1951-en-c8c0c3b8-acc4-4674-805a-1a9710440805.html.

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). 2021. Europarat. https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176949/europarat.

Busek, Erhard, und Waldemar Hummer, Hrsg. 2004. *Der Kleinstaat als Akteur in den International Beziehungen.*, Bd. 39. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Dai, Xinyuan. 2007. *International Institutions and National Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Die Satzung des Europarates. 1949. *Sammlung der Europäischen Verträge (SEV)* – Nr. 1. https://rm.coe.int/1680935bcf.

Dürr, Schnutz Rudolf, und Gerhard Jandl. 2021. Das österreichische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit im Spiegel des Europarates. In *Hundert Jahre österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz. Die Perspektive von außen*, Hrsg. Alexander Balthasar und Attila Vincze, 189–201. Österreich: Jan Sramek Verlag.

Europarat und Europäische Union. 2007. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680597b32.

Europarat. 2021a. 47 Mitgliedstaaten. https://www.coe.int/de/web/portal/47-members-states.

Europarat. 2021b. Der Europarat und die Europäische Union. https://www.coe.int/de/web/portal/european-union.

Europarat. 2021c. Unsere Errungenschaften. https://www.coe.int/de/web/about-us/achievements.

Gehler, Michael. 2002. *Der Lange Weg nach Europa*. Innsbruck: StudienVerlag.

Gehler, Michael. 2005. *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Innsbruck: StudienVerlag.

Hack, Ulrich. 2008. Stellung und Funktion des Europarates in der österreichischen Außenpolitik. In *Österreich Im Europarat 1956–2006: Bilanz Einer 50-jährigen Mitgliedschaft*, Hrsg. Waldemar Hummer, 121–158. Wien: Böhlau.

Heater, Derek Benjamin. 1992. *The Idea of European Unity*. Leicester: Leicester University Press.

Hummer, Waldemar. 2008a. *Österreich Im Europarat 1956–2006: Bilanz Einer 50-jährigen Mitgliedschaft*, Bd. 1. Wien: Böhlau.

Hummer, Waldemar. 2008b. *Österreich Im Europarat 1956–2006: Bilanz Einer 50-jährigen Mitgliedschaft*, Bd. 2. Wien: Böhlau.

Ingebritsen, Christine, Iver Neumann, und Sieglinde Gsthl, Hrsg. 2012. *Small States in International Relations*. Seattle, WA: University of Washington Press.

Kirschläger, Rudolf. 1984. Die Bedeutung des Europarates für Österreich. *Rivista di Studi Politici Internazionali* 51(3203):389–394.

Kramer, Helmut. 2006. Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005). In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, hrsg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos, 807–837. Wien: Manz.

MacMullen, Andrew. 2004. Intergovernmental Functionalism? The Council of Europe in European Integration. *Journal of European Integration* 26(4):405–429.

Moravcsik, Andrew. 2020. *Liberal Intergovernmentalism*. In Oxford Research Encyclopedia of Politics. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.4.1065.

Pittermann, Bruno, und Barthold Stürgkh. 1953. Entschließungsantrag der Abgeordneten Pittermann und Stürgkh betreffend den Beitritt der Republik Österreich zum Europarat, 15. Dezember. https://www.cvce.eu/de/obj/entschlie%C3%9Fungsantrag_der_abgeordneten_pittermann_und_sturgkh_betreffend_den_beitritt_der_republik_osterreich_zum_europarat_15_dezember_1953-de-08fc8536-b184-469d-ac47-98b97012ed15.html.

Schieder, Peter. 2008. Die Parlamentarische Versammlung als Motor des Europarates – Unter Berücksichtigung der Rolle der österreichischen Delegation. In *Österreich Im Europarat 1956–2006: Bilanz Einer 50-jährigen Mitgliedschaft*, Hrsg. Waldemar Hummer, 159–190. Wien: Böhlau.

Schwimmer, Walter. 2008. Der Europarat: Entstehungsgeschichte, Rolle und Stellenwert für Österreich. In *Österreich Im Europarat 1956–2006: Bilanz Einer 50-jährigen Mitgliedschaft*, Hrsg. Waldemar Hummer, 55–96. Wien: Böhlau.

Stivachtis, Yannis A., und Mike Habegger. 2011. The Council of Europe: The Institutional Limits of Contemporary European International Society? *Journal of European Integration* 33(2):159–177.

van der Bellen, Alexander. 2018. Wir sind ein Kontinent des UND und nicht des Entweder/Oder. Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Straßburg, 25. Januar. https://www.bundespraesident.at/aktuelles/detail/wir-sind-ein-kontinent-des-und-und-nicht-des-entweder-oder.

Sarah Weiler hat an der Universität Innsbruck ihren Bachelor in Politikwissenschaft und Wirtschaftswissenschaften abgeschlossen und absolviert an der Aalborg University und der University of International Relations, Beijing ein Masterstudium zu „China and International Relations“. Sie interessiert sich besonders für Herausforderungen globaler Kooperation und Konfliktbeilegung (mit Fokus auf inter- und transnationale Organisationen), Fragen der sozialwissenschaftlichen Methodologie sowie Debatten in politischer Theorie und Philosophie.


BY

Schlussbetrachtung



Die Außenpolitik Österreichs in der Zweiten Republik: Befunde und Empfehlungen

Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst

Zusammenfassung

Dieser abschließende Beitrag fasst die Hauptbefunde der 35 Beiträge des Handbuchs zusammen. Ausgehend von diesen Befunden skizziert er eine Agenda für weitere Forschung und entwickelt Empfehlungen für die politische Praxis. Wir betonen, dass dieses Handbuch für uns lediglich einen Schritt auf einem viel weiteren Weg darstellt, auf dem österreichische Außenpolitik einerseits in größerem Detail und Ausmaß erforscht werden sollte, und diese Forschungsergebnisse andererseits im Dialog mit politischen Eliten und der Zivilgesellschaft ihren Beitrag dazu leisten sollten, österreichische Außenpolitik zu stärken.

1 Einleitung

Die Beiträge dieses Handbuchs haben gezeigt, wie komplex und vielfältig die Außenpolitik Österreichs ist und wie stark sich diese im Laufe der Zweiten Republik gewandelt hat. Der abschließende Beitrag soll nun die Ergebnisse zusammenführen

M. Senn (✉) · F. Eder
Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck, Österreich
E-Mail: martin.senn@uibk.ac.at

F. Eder
E-Mail: franz.eder@uibk.ac.at

M. Kornprobst
Fachbereich Politik und internationale Beziehungen, Diplomatische Akademie Wien, Wien, Österreich
E-Mail: markus.kornprobst@da-vienna.ac.at

M. Senn et al. (Hrsg.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_37

und Entwicklungspfade für die wissenschaftliche Beschäftigung mit österreichischer Außenpolitik sowie für die politische Praxis aufzeigen. Er geht dabei in vier Schritten vor. In einem ersten Schritt leitet er zunächst eine Reihe von Befunden über die Prozesse der Außenpolitik in der Zweiten Republik ab. In einem zweiten Schritt geht der Beitrag auf Befunde über die Inhalte der Außenpolitik ein. Ausgehend von diesen Befunden, entwickelt er in einem dritten Schritt Empfehlungen für die Weiterentwicklung von Forschung und Lehre zu österreichischer Außenpolitik. In einem vierten und letzten Schritt schlägt der Beitrag schließlich wiederum die Brücke zur politischen Praxis, indem er Empfehlungen zur Stärkung der österreichischen Außenpolitik gibt.

2 Befunde I: Prozesse der Außenpolitik

Aus den Kapiteln dieses Handbuchs lassen sich zunächst fünf Befunde über die Prozesse der österreichischen Außenpolitik ableiten: i) Europäisierung, ii) steigende Anzahl an außenpolitischen Themenbereichen und Akteur*innen, iii) Defizite des öffentlichen außenpolitischen Diskurses, iv) gestiegener Koordinationsbedarf, und v) das Fehlen einer außenpolitischen Gesamtstrategie. Die Wesensmerkmale des außenpolitischen Prozesses, die in diesen Befunden zusammengefasst sind, stehen teilweise in einem Spannungsverhältnis zueinander.

Erstens hat der *Beitritt zur Europäischen Union (EU)* das Wesen der österreichischen Außenpolitik nachhaltig verändert. Einerseits hat dieser dazu geführt, dass außenpolitische Strukturen und Abläufe an die Mitgliedschaft angepasst und Einsparungen vorgenommen[1] sowie außenpolitische Agenden an die EU übertragen wurden und man sich mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten außenpolitisch koordinieren musste. Andererseits konnte Österreich die Mitgliedschaft nutzen, um die institutionelle Entwicklung der EU mitzugestalten[2] und seinen außenpolitischen Aktivitäten mehr Gewicht zu geben.[3]

Der zweite und dritte Befund beziehen sich auf Prozesse der Politisierung und De-Politisierung. Auf der einen Seite kam es in den letzten Jahrzehnten zu einer zunehmenden Politisierung[4] von Außenpolitik in dem Sinne, dass Außenpolitik eine *steigende Anzahl an Themenbereichen* umfasst und die *Anzahl von Akteur*innen im politischen Prozess zugenommen* hat. Reinhard Heinisch und Christoph Konrath sprechen in diesem Zusammenhang von einer „umfassende[n] Internationalisierung und

[1] Siehe hierzu die Beiträge von Sandra Sonnleiter, Martin Senn, Johann Frank und Andreas Stadler.

[2] Siehe hierzu die Beiträge von Andreas Maurer sowie von Bernhard Fattinger und Doris Dialer.

[3] Siehe hierzu die Beiträge von Lisa Lechner und Melanie Martinz, Viktoria Jansesberger und Gabriele Spilker sowie von Julia Mourão Permoser.

[4] Zu den Elementen von Politisierung und De-Politisierung, siehe Hutter und Grande (2014); de Wilde, Leupold und Schmidtke (2016) sowie Zürn und Ecker-Erhardt (2013).

vor allem Europäisierung der österreichischen Politik".[5] Neben dem Außenministerium nehmen mittlerweile eine Reihe anderer Ministerien außenpolitische Agenden wahr[6] und auch nicht-staatliche Akteur*innen gewinnen zunehmend an Einfluss, zum Beispiel im Bereich der Außenwirtschaftspolitik.[7] Das österreichische Parlament hat sich in der jüngeren Vergangenheit durch inter-parlamentarische Kooperationen und durch Aktivitäten im Bereich der „parlamentarischen Diplomatie" (Stavridis und Jančić 2017) zusehends prominenter als außenpolitischer Akteur positioniert und nicht zuletzt pflegen auch die Bundesländer vielfältige Außenbeziehungen, vor allem im Rahmen europäischer Kooperationsräume.[8] Österreichs Außenpolitik ist also zusehends „pluri-zentrisch" (Ansell und Torfing 2019, 139), beziehungsweise „polizentrisch" (Fisher und Leifeld 2019, 470) geworden.

Auf der anderen Seite findet ein Prozess der De-Politisierung in öffentlichen Diskursen statt. Außenpolitik wird *nur selten zum Gegenstand öffentlicher und meinungspluralistischer Debatten.* Die Legislative unterzieht sich einer von Reinhard Heinisch und Christoph Konrath diagnostizierten „Selbstbeschränkung" in dem Sinn, dass das Parlament nicht allzu oft als Forum für Außenpolitik genutzt wird. Außerdem sind kontroversiell geführte Debatten über die Ziele und Inhalte der Außenpolitik eine Seltenheit und die mediale Berichterstattung über österreichische Außenpolitik ist sehr begrenzt.[9] Wenn außenpolitische Themen zum Gegenstand des politischen Diskurs werden, geschieht dies oft in Krisensituationen, und zur Bewältigung der Herausforderungen werden nationalstaatliche Lösungen suggeriert. So gab es beispielsweise viele Debatten über Migration, die jedoch primär um die Frage kreisten, wie die staatlichen Grenzen zu schützen seien und welche Rechte Migrant*innen in Österreich haben sollten. Nur am Rande wurde über die Ursachen von Migration diskutiert und welche außenpolitischen Schritte zu setzen seien, um diese abzuschwächen oder gar zu überwinden. Dieser De-Politisierung leistet nicht zuletzt auch der geringe Stellenwert österreichischer Außenpolitik in der akademischen Forschung und Lehre sowie die weitgehende Abwesenheit von politischer Bildung zu internationalen Beziehungen Vorschub.[10] Österreichs Außenpolitik ist demnach insgesamt reicher an Themen und Akteuren (zweiter Befund), aber gleichzeitig ärmer an Meinungen und öffentlichem Austausch (dritter Befund) geworden.

Auch der vierte und fünfte Befund stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Angesichts der Außenpolitisierung von immer mehr Themenbereichen, die traditionell

---

[5] Siehe hierzu auch den Beitrag von Laurenz Ennser-Jedenastik.

[6] Siehe hierzu die Beiträge von Raoul Kneucker und von Franz Eder sowie von Bernhard Fattinger und Doris Dialer.

[7] Siehe hierzu den Beitrag von Lisa Lechner und Melanie Martinz.

[8] Siehe hierzu den Beitrag von Peter Bußjäger.

[9] Siehe hierzu die Beiträge von Moritz Moser und Martin Senn.

[10] Siehe hierzu den Beitrag von Emil Brix.

innenpolitisch behandelt wurden, und des stetig zunehmenden Pluralismus von außenpolitischen Akteur*innen *steigt der Bedarf an Koordination* in der Außenpolitik. Nur so kann ein Staat wie Österreich mit einer kohärenten Stimme in der Weltpolitik sprechen und seine Interessen konsistent verfolgen. Gleichzeitig ist jedoch, wie der Beitrag von Raoul Kneucker darlegt, der Rahmen für die außenpolitische Koordination schwächer geworden, nachdem die gesetzlich fixierten Koordinationsbefugnisse im Jahr 2000 beseitigt wurden und eine Koordination der Außenpolitik – mit Ausnahme der Koordination der Europapolitik – bis dato nicht erwogen wurde.

Insbesondere wird österreichische Außenpolitik nicht von einer Gesamtstrategie geleitet. Zwar existieren strategische Dokumente für einzelne Politikbereiche, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichen Kontexten entstanden sind – Strategien zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus dem Jahr 2013 und zur Außenwirtschaft aus dem Jahr 2018 sowie ein Grundlagendokument zur Auslandskulturpolitik aus dem Jahr 2020 – sowie Absichten, weitere strategische Dokumente etwa für China und Afrika zu entwickeln.[11] Allerdings verfügt Österreich über *kein grundlegendes Strategiedokument,* das sich mit der Priorisierung von Interessen und Zielen, mit der Evaluation von Herausforderungen und Möglichkeiten sowie mit der Gestaltung von Maßnahmen für die gesamte Außenpolitik befasst.

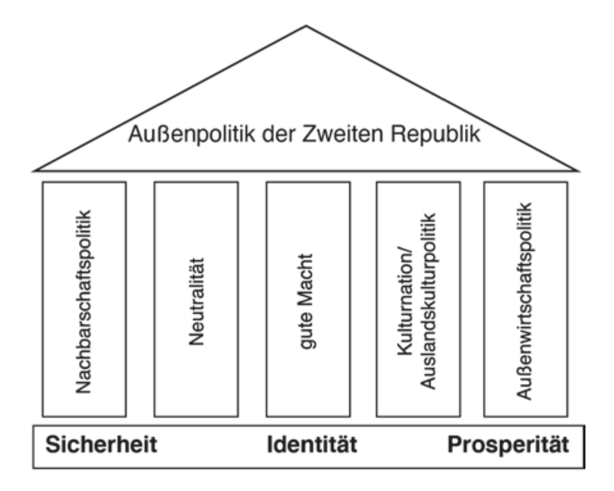
Gerade für die Außenpolitik eines Kleinstaates, der über weniger Ressourcen für die Gestaltung seiner Außenpolitik verfügt, sowie angesichts der zunehmenden Diversität außenpolitischer Themen und der Komplexität des außenpolitischen Prozesses wäre eine solche *grand strategy* (Gaddis 2018; Silove 2018; Wivel 2021) jedoch dringend nötig. Beispielgebend könnte hier die Schweiz sein, in der seit einigen Jahren der Bundesrat eine „Außenpolitische Strategie der Schweiz“ jeweils für die aktuelle Legislaturperiode erarbeitet. Von dieser Strategie leiten sich in weiterer Folge thematisch und geografisch fokussierte Teilstrategien ab, deren Umsetzung wiederum in sogenannten Policy-Dokumenten behandelt wird.[12]

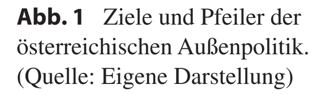
3 Befunde II: Inhalte der Außenpolitik

Für die Inhalte der österreichischen Außenpolitik lassen sich drei Befunde hinsichtlich i) ihrer Ziele, ii) ihrer Instrumente und iii) des Verhältnisses der Ziele und ihrer jeweiligen Instrumente ableiten. Ein erster Befund ist zunächst, dass die Zweite Republik in ihrer Außenpolitik drei grundlegende Ziele verfolgt hat: die Gewährleistung von Sicherheit, die

[11] Siehe hierzu die Beiträge von Michael Reiterer und Belachew Gebrewold.

[12] Siehe hierzu https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/strategien.html. Zusätzlich zu diesen Strategien existiert ein von Grundlagendokument mit dem Titel „Aussenpolitische Vision Schweiz 2028“, das die längerfristigen Leitlinien der schweizerischen Außenpolitik darlegt. Siehe hierzu https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/dossiers/alle-dossiers/avis28.html.




Abb. 1 Ziele und Pfeiler der österreichischen Außenpolitik. (Quelle: Eigene Darstellung)

Herstellung und Adaptierung einer nationalen Identität sowie das Streben nach wirtschaftlicher Prosperität. Wie die Beiträge dieses Handbuchs zeigen, ergaben sich für Österreich bei der Verfolgung dieser Ziele durchaus Synergien, aber gleichzeitig auch Gegensätze und Widersprüche.

Ein zweiter Befund ist, dass die Außenpolitik durch fünf Säulen (siehe Abb. 1), beziehungsweiße Bündel von außenpolitischen Instrumenten und Maßnahmen zur Erreichung der drei genannten Ziele, gekennzeichnet ist. Eine erste Säule ist die bilaterale und multilaterale Nachbarschaftspolitik, mittels derer Österreich versuchte, sein regionales und globales Umfeld zu stabilisieren. So öffnete sich Österreich früh gegenüber den Staaten des Warschauer Paktes und engagierte sich im Rahmen des KSZE-Prozesses sowie für die Stabilisierung des Balkans nach den Konflikten der 1990er-Jahre.[13] Eine zweite Säule der Außenpolitik ist die Neutralität. Diese bot Österreich die Möglichkeit, seine Sicherheit an der Grenze rivalisierende Machtblöcke zu gewährleisten und gleichzeitig ein positives und politische Lager überspannendes Identitätsmerkmal der Zweiten Republik zu etablieren.[14]

Ein dritter Pfeiler der Außenpolitik ist das Bestreben Österreichs, als „gute Macht" (Neumann und Carvalho 2016) in der Weltpolitik zu agieren. Das Handeln Österreichs als gute Macht hat im Laufe der Zweiten Republik drei Dimensionen umfasst. Erstens das Engagement für Multilateralismus und die Herrschaft des Rechts in der Weltpolitik, wobei Österreich hier vor allem einen Schwerpunkt auf Menschenrechte, Frauen- und

[13] Siehe hierzu die Beiträge von Otmar Höll, Günther Pallaver, David Wineroither, Gerhard Jandl und Wolfgang Zellner.

[14] Siehe hierzu die Beiträge von Martin Senn und Thomas Roithner.

Minderheitenrechte sowie auf Rüstungskontrolle gelegt hat.[15] Zweitens hat Österreich im Rahmen internationaler Organisationen ein aktives Profil entwickelt – durch Mitgliedschaften im Sicherheitsrat (1973/4, 1991/1992, 2009/2010[16]) und Menschenrechtsrat (2011–2014, 2019–2021) der Vereinten Nationen oder den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (2000, 2017) sowie durch Führungsleistungen wie etwa im Rahmen der Entstehung des Vertrags über das Verbot von Nuklearwaffen.[17] Drittens hat Österreich in vielfältiger Form „gute Dienste" für die Staatengemeinschaft geleistet – durch die Beheimatung von mehr als 60 internationalen Organisationen, darunter einer der vier Hauptsitze der Vereinten Nationen, durch das Bereitstellen eines Ortes für diplomatische Verhandlungen und Vermittlungen in internationalen Konflikten, sowie in Form der Teilnahme an friedenserhaltenden und humanitären Missionen.[18]

Dieses Handeln als „gute Macht" ist zum einen von moralischen Überzeugungen, zum anderen aber auch von instrumentellen Erwägungen geleitet, denn Österreichs Engagement und Sichtbarkeit in der Weltpolitik sollten auch die Sicherheit und souveräne Existenz des Landes absichern. Zudem sollte das Auftreten als gute Macht nach zwei verlorenen Kriegen, dem Scheitern der Ersten Republik und den Gräueltaten des Nationalsozialismus einen Beitrag zu einer positiven Identität der Zweite Republik leisten.

Ein vierter Pfeiler der Außenpolitik ist Auslandskulturpolitik. Wie der Beitrag von Andreas Stadler festhält, lässt sich die Relevanz der Kulturpolitik in der Außenpolitik nicht zuletzt daran erkennen, dass für diesen Politikbereich ein eigenes Grundlagendokument existiert. Durch ihre vielfältigen Aktivitäten und ein globales Netzwerk an Kulturforen, Sprachinstituten, Bibliotheken und anderen Einrichtungen vermittelt die Auslandskulturpolitik ein Bild Österreichs als Land der Kultur und der Gastlichkeit sowie der Tradition und Innovation. Diese Aktivitäten erlauben es dem Kleinstaat Österreich, gute Beziehungen zu anderen Staaten zu pflegen, und sie leisten einen Beitrag zur staatlichen Identität Österreichs als Kulturnation. Zudem erhöhen sie Österreichs Anziehungskraft als Tourismusland und tragen damit zur Sicherung der Prosperität bei.

Der fünfte und letzte Pfeiler der österreichischen Außenpolitik ist schließlich die Außenwirtschaftspolitik. Als kleine Marktwirtschaft ist Österreich in hohem Maß vom Außenhandel abhängig.[19] Welchen Stellenwert die Außenwirtschaft in der

---

[15] Siehe hierzu die Beiträge von Sieglinde Rosenberger, Ursula Werther-Pietsch, Alexander Kmentt, Sarah Weiler und Günter Bischof/David Wineroither.

[16] Im Jahr 2011 hat Österreich seine Kandidatur für die Periode 2028/2029 bekanntgegeben. Siehe hierzu auch Thorhallsson und Eggertsdóttir (2020).

[17] Siehe hierzu die Beiträge von Sandra Gintsberger et al., Wolfgang Zellner und Alexander Kmentt.

[18] Siehe hierzu die Beiträge von Jodok Troy, Johann Frank und Carmen Gebhard.

[19] Siehe hierzu den Beitrag von Lisa Lechner und Melanie Martinz.

österreichischen Außenpolitik einnimmt, lässt sich zum einen wiederum daran erkennen, dass es auch für diesen Teil der Außenpolitik ein eigenständiges Strategiedokument gibt. Zudem gibt es ein eigenständiges, weltweites Netzwerk von mehr als 100 österreichische Außenwirtschaftszentren – im Vergleich dazu unterhält des Außenministerium im Jahr 2022 Botschaften in 93 Staaten. Wirtschaftspolitische Erwägungen haben auch Österreichs Integration in internationale Organisationen vorangetrieben – zunächst im Rahmen der Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), danach im Rahmen der Europäischen Union.

Der dritte Befund ist schließlich, dass sich zwischen diesen Pfeilern durchaus immer wieder Spannungen ergeben. Österreichs Außenpolitik ist nicht nur jene einer „guten Macht", die sich vor allem im Rahmen internationaler Organisationen für die Herrschaft des Rechts, der Menschenrechte und der menschlichen Sicherheit einsetzt, sondern auch nicht selten pragmatisch. So treten etwa Menschenrechte fallweise in den Hintergrund, wenn es um bilaterale Beziehungen und vor allem bilaterale Wirtschaftsbeziehungen geht.[20] Auch bei der Umsetzung internationaler Abkommen agiert Österreich eher pragmatisch – siehe zum Beispiel die Bereiche Menschenrechte oder Entwicklung.[21]

4 Empfehlungen für die Wissenschaft

Wie die Beiträge dieses Handbuches und die eben dargelegten Befunde gezeigt haben, gibt es eine Vielzahl an noch zu erforschenden Fragen im Zusammenhang mit österreichischer Außenpolitik. Dabei haben sich drei große Themenbereiche herauskristallisiert, in denen es einerseits eine umfassende Auseinandersetzung mit österreichischer Außenpolitik braucht, die andererseits aber auch die breiteren Forschungsagenden um Fallbeispiele zur Außenpolitik Österreichs bereichern könnten.

Erstens wäre es an der Zeit, intensiver zu untersuchen, wie österreichische Außenpolitik *über Institutionen,* allen voran die Europäische Union, die Vereinten Nationen, die OSZE oder den Europarat, versucht, Weltpolitik mitzugestalten. Gerade für kleine Staaten bilden internationale Institutionen und hier vor allem Organisationen die Möglichkeit, die Dominanz größere Staaten auszugleichen und selber Akzente zu setzen (siehe hierzu Panke 2012; sowie Thorhallsson 2018). Wie zum Beispiel Julia Mourão Permoser im Zusammenhang mit Lateinamerika dargelegt hat, kann Österreich den Rahmen der Europäischen Union durchaus nutzen, um außenpolitische Akzente zu setzen und Interessen durchzusetzen. Auch Michael Reiterer hat in seinem Beitrag darauf hingewiesen, dass Österreich über seine EU-Mitgliedschaft zu einem

[20] Siehe hierzu die Beiträge von Gudrun Harrer sowie von Franz Cede und Gerhard Mangott.

[21] Siehe hierzu die Beiträge von Sieglinde Rosenberger, Michael Obrovsky und Belachew Gebrewold.

interessanten Ansprechpartner für asiatische Staaten geworden ist und damit mehr Einfluss generieren kann, als es für einen Staat dieser Größe zu erwarten wäre. Studien, die auf diesen Aspekt fokussieren, das heißt, die den Rückgriff von Staaten wie Österreich auf die Strukturen und Instrumente der EU zur Durchsetzung der eigenen Interessen ins Zentrum der Analyse rücken, fehlen.

Zweitens gilt es den *plurizentrischen Charakter* der österreichischen Außenpolitik und seine vielen Facetten genauer zu untersuchen. Das Spektrum an möglichen Analysen reicht dabei von der detaillierten Untersuchung der prägenden Rolle von Individuen für Phasen der Außenpolitik (etwa Bruno Kreisky (SPÖ), Alois Mock (ÖVP) oder jüngst Sebastian Kurz (ÖVP)) zum Verhältnis zwischen Bundespräsident*in, Bundeskanzler*in und Außenminister*in in der außenpolitischen Vertretung; von der Rolle von Ministerien und deren Bürokratien in der Politikformulierung und -umsetzung oder bei einzelnen Fachaußenpolitiken (z. B. Umwelt- und Klimapolitik, Migrationspolitik; besonders spannend in diesem Zusammenhang wäre eine tiefergehende Untersuchung, inwiefern das Zusammenspiel und Konkurrenzverhältnis von Außen-, Innen- und Verteidigungsministerium die österreichische Sicherheitspolitik beeinflusst) zur Rolle von transgouvernementalen Netzwerken in der Gestaltung von Außenpolitik (siehe hierzu Raustiala 2002; Slaughter und Hale 2011). Ferner gilt es ein Augenmerk auf die Rolle des österreichischen Parlaments als außenpolitischen Akteur zu legen und dabei seine Aktivitäten im Bereich der parlamentarischen Diplomatie sowie seine Verbindungen zu „Interparlamentarischen Institutionen“ (IPI) wie etwa den Parlamentarischen Versammlungen der NATO und der OSZE zu analysieren (siehe hierzu Sabic 2008; Schimmelfennig 2020; Stavridis und Jančić 2017).

Darüber hinaus fehlen Studien zum Einfluss unterschiedlicher Regierungskonstellationen auf die österreichische Außenpolitik. Wie Kaarbo (1996), bzw. Kaarbo und Beasley (2008) argumentieren, kann es bei Koalitionsregierungen, und hier vor allem durch Juniorpartner in solchen Koalitionen, zu außergewöhnlichen Dynamiken in der Außenpolitik von Staaten kommen. Gerade Juniorpartner sind oft in der Lage, Außenpolitik unverhältnismäßig stark in ihre Richtung zu lenken. Hier stellt sich daher die Frage, inwiefern es zum Beispiel unter ÖVP-FPÖ Regierungen zu einem Wechsel in der außenpolitischen Haltung Österreichs kam (zum Beispiel beim Thema Migration) oder welchen Einfluss eine Beteiligung der Grünen auf außenpolitische Bereiche wie die Klima- und Umweltpolitik, aber auch die Migrationspolitik hatte. Auch die Rolle von Populismus in der Außenpolitik (Destradi et al. 2021) ist für Österreich noch nicht ausreichend untersucht worden, obwohl gerade durch die Regierungsbeteiligung der FPÖ als eine der größten rechtspopulistischer Parteien Europas, Österreich geradezu als Paradebeispiel für die Erforschung dieses Phänomens gesehen werden kann (Müller und Gebauer 2021).

Wie Michael Reiterer in seinem Beitrag aufgezeigt hat, gibt es auch keine Analysen zur Frage von Interessensgruppen und ihrem außenpolitischen Einfluss. Die Rolle der Wirtschaft und der Wirtschaftskammer im Bereich des Außenhandels ist genauso wenig

erforscht wie der Einfluss der Landwirtschaftskammer auf internationale Umwelt- und Klimaregulierungen oder der Druck von Arbeiterkammer und Gewerkschaft auf die Liberalisierung des internationalen Handels.

Wo es darüber hinaus noch reichlich Forschungsbedarf gibt, ist die Rolle der öffentlichen Meinung und der Zivilgesellschaft. Bis auf sporadische und meist von Ministerien mit eigenen bürokratischen Interessen initiierten Umfragen, gibt es so gut wie keine Langzeitdaten über die außenpolitischen Präferenzen und Haltungen der österreichischen Bevölkerung. Während mit der großen österreichischen Wahlstudie (Austrian National Election Study, AUTNES[22]) ausreichend Daten über Österreichs Innenpolitik vorhanden sind und weiterhin erhoben werden und während wir durch die Panelumfrage zu Corona (Austrian Corona Panel Project, ACPP[23]) viel über die Einstellungen der Österreicher*innen zur Pandemie und ihrem Management wissen, fehlen solche Daten für die Außenpolitik. Diese wären aber einerseits essenziell, um verstehen zu können, welche Art von Außenpolitik gesellschaftlich überhaupt tragfähig ist und würde andererseits überhaupt erst den internationalen Vergleich mit anderen Staaten und deren Bevölkerungsmeinungen ermöglichen.[24]

Drittens stellt sich die Frage, wie *die inhaltlichen Säulen österreichischer Außenpolitik* auf einander wirken und in welche Richtung sich diese verändern. Zukünftige Forschung sollte sich im Detail damit auseinandersetzen, wann Spannungen zwischen den einzelnen Säulen entstehen, etwa zwischen dem Bestreben, eine gute Macht zu sein, und der Exportorientierung der österreichischen Wirtschaft, und welche Konsequenzen solche Spannungen für das Handeln Österreichs in verschiedenen Politikbereichen haben. In diesem Zusammenhang sollte auch systematisch erforscht werden, wie Ziel- und Mittelkonflikte auf die Wahrnehmung durch andere Staaten und damit auf die Glaubwürdigkeit der österreichischen Außenpolitik wirken (siehe etwa Nathan 2005).

---

[22] https://www.autnes.at/

[23] https://viecer.univie.ac.at/coronapanel/

[24] In der Schweiz führt das Center for Security Studies (CSS) und die Militärakademie an der ETH Zürich Umfragen zur Meinung der Bevölkerung im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch, die jährlich in der Studienreihe „Sicherheit" erscheinen. Für die Studie aus dem Jahr 2021 siehe Szvircsev Tresch et al. (2021). In Deutschland liefern der „ARD Deutschlandtrend" (https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/), die „IP/Forsa-Umfrage: Deutschlands außenpolitisches Engagement" (https://internationalepolitik.de/de/ip-forsa-umfrage-deutschlands-aussenpolitisches-engagement) und anlassbezogene Umfragen der diversen politischen Stiftungen, wichtige Daten. Im Vereinigten Königreich existiert der „Annual Survey of UK Public Opinion on Foreign Policy and Global Britain" (https://bfpg.co.uk/) und in den Vereinigten Staaten gibt es mit dem *Pew Research Center* (https://www.pewresearch.org/), *Gallup* (https://news.gallup.com/poll/116350/position-world.aspx) und dem *The Chicago Council on Foreign Affairs* (https://www.thechicagocouncil.org/) gleich drei anerkannte Institutionen, die Daten zur Bevölkerungsmeinung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erheben und der der internationalen Forschungsgemeinschaft für vergleichende Studien zur Verfügung stellen.

Hinsichtlich der weiteren Entwicklung der inhaltlichen Säulen könnten sich zukünftige Studien die Frage stellen, ob und wie es, ähnlich dem Wandel des Zivilmachtskonzepts in Deutschland (Hellmann et al. 2007), in Österreich eine Umdeutung der Neutralität hin zu mehr europäischer und globaler Solidarität geben könnte, um der von Martin Senn diagnostizierten Stagnation der Neutralitätspolitik entgegenzuwirken? Zudem sollte sich die Forschung mit der Frage beschäftigen, ob und wie Österreichs Rolle als Vermittler gestärkt werden könnte – zum einen innerhalb der EU zwischen der Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechische Republik, Slowakei und Ungarn) und Slowenien und ihren zunehmenden autoritären und anti-europäischen Einstellungen auf der einen Seite sowie den Staaten der restlichen EU auf der anderen Seite; zum anderen zwischen West und Ost, also zwischen der Europäischen Union, beziehungsweise dem Westen und der Russländischen Föderation sowie den Staaten Asiens, allen voran der Volksrepublik China.

5 Empfehlungen für die politische Praxis

Aus den Beiträgen dieses Handbuchs sowie den Realitäten einer sich wandelnden internationalen Politik und Diplomatie ergeben sich aus unserer Sicht fünf Empfehlungen zur Stärkung österreichischer Außenpolitik: i) eine Stärkung der Außenpolitik über den Weg der EU, ii) eine Vergrößerung des öffentlichen Interesses an Außenpolitik, iii) ein Ausbau der Infrastruktur für Außenpolitik, iv) ein Fokus auf Netzwerkdiplomatie und v) die Ausarbeitung einer außenpolitischen Gesamtstrategie.

Erstens geben wir zu bedenken, dass Österreich neue Wege beschreiten sollte, um seine Prioritäten *über die EU* in internationale Entscheidungsfindungsprozesse einzubringen. Diese Amplifzierung von nationalstaatlichem Einfluss in der Welt über die EU – in Frankreich seit Jahrzehnten ein wichtiges Instrument der Außenpolitik –, ist in Österreich nur schwach ausgeprägt. Stattdessen überwiegt das Narrativ, dass die EU die außenpolitische Autonomie des Landes einschränkt. Dies ist aber nur eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite finden sich, wie die Beiträge dieses Handbuchs mehrfach gezeigt haben, neue Einflussmöglichkeiten in der EU und durch die EU. Vergleichbare Mitgliedsstaaten mit einer ausgeprägten Infrastruktur für Außenpolitik wie die Niederlande schaffen es sich oft *qua* dieser Infrastruktur, vor allem durch international anerkannte Denkfabriken, Gehör zu verschaffen. Dies ist kein Zufall. Wenn Diplomat*innen einmal am Verhandlungstisch Platz genommen haben, genießen größere Mitgliedstaaten einen strukturellen Vorteil. Aber bei der Ausgestaltung und der subtilen Diffusion von Gründen, warum sie dort Platz nehmen sollen und was es überhaupt zu verhandeln gibt, ist diese strukturelle Ungleichheit leichter kompensierbar.

Zweitens gilt es das *öffentliche Interesse* an Außenpolitik zu vergrößern und die Qualität öffentlicher Debatten zur Außenpolitik zu erhöhen. In einem demokratischen Staat kann und soll Außenpolitik nicht eine reservierte Domäne für Eliten in Politik und Verwaltung sein. Der außenpolitische Diskurs muss diese Eliten mit der Zivil-

gesellschaft, Medienvertreter*innen und Forscher*innen zusammenbringen. Dies ist die *raison d'être* der Arbeitsgemeinschaft internationale Beziehungen der Österreichischen Forschungsgemeinschaft (ÖFG), die als Nukleus für dieses Handbuch-Projekt diente. Selbstverständlich gibt es weitere Institutionen und Foren, die versuchen, sich des öffentlichen Interesses anzunehmen. Trotzdem bedarf es mehr solcher Initiativen. Das öffentliche Interesse an Außenpolitik in Österreich ist vergleichsweise niedrig. Ein solches Interesse ist jedoch eine wichtige Triebfeder von Außenpolitik. Von zentraler Bedeutung wäre hierbei ein quantitativer und qualitativer Ausbau des Angebots im Bereich der Politischen Bildung für Schüler*innen und Erwachsene.

Drittens sollte daher die, bildlich gesprochen, *Infrastruktur* für Außenpolitik ausgebaut werden. Das betrifft Grundlagenforschung, angewandte Forschung und Lehre. An österreichischen Hochschulen wird nicht genug zu österreichischer Außenpolitik geforscht und gelehrt. Dies gilt es zu korrigieren. Innovative Ideen müssen erarbeitet werden. Der Zusammenklang von Grundlagenforschung und angewandter Forschung ist dabei von entscheidender Bedeutung. Die Lehre bildet die nächste Generation von Forscher*innen und Entscheidungsträger*innen aus, sollte das Interesse der Studierenden an österreichischer Außenpolitik wecken, und dient auch dazu, ausländische Studierende in Österreich außenpolitisch zu sozialisieren. Die Diplomatische Akademie Wien etwa hat dies mit einer Reihe von Absolvent*innen über Jahrzehnte hinweg gezeigt. Als Beispiele seien hier nur Celso Amorim, langjähriger brasilianischer Außenminister, und Kolinda Grabar-Kitarović, ehemalige kroatische Staatspräsidentin, genannt. Eine Stärkung der Infrastruktur ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Was es in Österreich ebenso dringend braucht, ist eine stärkere Durchlässigkeit für Expertise aus Universitäten und Think Tanks in die außenpolitische Praxis.

Viertens erscheint uns *Netzwerkdiplomatie* ein wichtiges Mittel für die Zukunft österreichischer Außenpolitik zu sein. Da sich immer mehr Politikbereiche vom Bereich der Innenpolitik in den der Außenpolitik bewegen – Gesundheit ist hierfür nur ein Beispiel –, beschäftigt sich Außenpolitik in der Gegenwart und wohl noch mehr in der Zukunft mit immer mehr Politikfeldern. In diesen Feldern und zwischen diesen Feldern gibt es eine so große Vielzahl an Akteur*innen, dass diplomatische Studien immer mehr Neologismen hervorbringen: Musikdiplomatie, Sportdiplomatie, Wissenschaftsdiplomatie, Unternehmensdiplomatie, religiöse Diplomatie, Bürger*innendiplomatie, Stadtdiplomatie, Paradiplomatie (Diplomatie von Bundesländern) usw. Das bedeutet, dass traditionelle hierarchische Konzepte (vereinfacht ausgedrückt: Großmächte oben, Kleinstaaten unten) ein Stück ihrer Plausibilität einbüßen. Die Netzwerkmetapher zeigt uns etwas anderes auf: Nicht derjenige Staat, der oben thront, hat notwendigerweise die meisten Einflussmöglichkeiten, sondern derjenige, der am besten vernetzt ist. Und am besten vernetzt sein hat per se nur sehr wenig mit Großmachtstatus oder modernsten Waffensystemen zu tun. Netzwerkdiplomatie ist eine Chance für Staaten wie Österreich. Das ist eine der Lehren, die beispielsweise aus der erfolgreichen, proaktiven Rolle Österreichs auf dem Gebiet der humanitären Abrüstung und Rüstungskontrolle gezogen werden können.

Fünftens braucht Österreich eine außenpolitische *Gesamtstrategie.* Damit meinen wir, was im US-amerikanischen Diskurs so oft als *grand strategy* bezeichnet wird. Im Vordergrund einer solchen Strategie stehen die Kernziele, die ein Staat verfolgt und die Mittel, mit denen er diese erreichen will. Im Hintergrund der Strategie finden sich grundlegende Verständnisse über die aktuelle weltpolitische Ordnung und die Rolle, die ein Staat in dieser Ordnung spielen will (Kornprobst 2015). Eine solche Strategie sollte auf einem gesellschaftlichen Grundkonsens ruhen, regelmäßig an sich ändernde Verhältnisse angepasst werden, und natürlich auch angewandt werden.

Die EU zeigt, dass letzteres kein Selbstläufer ist. Die Europäische Sicherheitsstrategie und ihre Nachfolgerin, die Globale Strategie, werden von EU-Akteur*innen in nur sehr eingeschränktem Umfang auch wirklich als Leitfaden für Außenpolitik verwendet. Dieses Postulat für eine Strategie österreichischer Außenpolitik schließt unsere vier anderen Empfehlungen mit ein. Ein öffentlicher Diskurs über eine solche Strategie ist genauso unabdingbar wie eine außenpolitische Infrastruktur, die diesen Diskurs mit Leben – und innovativen Ideen – erfüllen kann. Netzwerkdiplomatie ist ein Vehikel dafür, international, ohne oder über die EU, subtil Einfluss zu nehmen und auch dafür ist eine gute außenpolitische Infrastruktur in Forschung und Lehre vonnöten.

6 Ausblick

Strukturen spielen eine große Rolle in der Weltpolitik. Militärische und wirtschaftliche Macht etwa ist sehr ungleich verteilt und dies hat Auswirkungen auf die Dynamiken zwischen Staaten. Gleichzeitig gilt es aber auch, unser Augenmerk auf Akteur*innen zu legen, die gelernt haben, sich geschickt in diesen Strukturen der Ungleichheit zu bewegen. Zwar stellen Strukturen einen Rahmen dar, der für kleinere und schwächere Staaten schwer zu verändern ist, aber innerhalb dieses Rahmens besteht bei genauer Betrachtung meist ein nicht zu unterschätzender Spielraum für Kreativität und Entscheidungsfindung. Und manchmal eröffnen sich sogar Gelegenheiten, den Rahmen selbst zu verändern.

Dieses Handbuch hat aufgezeigt, dass Österreich in manchen Bereichen der Weltpolitik viel mehr zur Entwicklung von Strukturen und Prozessen beigetragen hat, als es seine vergleichsweise recht bescheidenen militärischen und wirtschaftlichen Kapazitäten vermuten ließen. Genau deshalb bedarf es nicht nur eines fundierten Verständnisses der Außenpolitiken von Großmächten, sondern auch von Staaten wie Österreich. Wir hoffen, dass dieses Handbuch hierzu einen Beitrag zu leisten im Stande ist.

Literatur

Ansell, Christopher, und Jacob Torfing. 2019. The Network Approach and Foreign Policy. In *Foreign Policy as Public Policy? Promises and Pitfalls*, Hrsg. Klaus Brummer, Sebastian Harnisch, Kai Oppermann, und Diana Panke, 139–170. Manchester: Manchester University Press.

Destradi, Sandra, David Cadier, und Johannes Plagemann. 2021. Populism and Foreign Policy: A Research Agenda (Introduction). *Comparative European Politics* 19(6): 663–682. https://doi.org/10.1057/s41295-021-00255-4.

de Wilde, Pieter, Anna Leupold, und Henning Schmidtke. 2016. Introduction: The Differentiated Politicisation of European Governance. *West European Politics* 39(1): 3–22. https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505.

Fisher, Dana R., und Philip Leifeld. 2019. The Polycentricity of Climate Policy Blockage. *Climatic Change* 155(4): 469–487. https://doi.org/10.1007/s10584-019-02481-y.

Gaddis, John Lewis. 2018. *On Grand Strategy*. New York, NY: Penguin.

Hellmann, Gunther, Christian Weber, Frank Sauer, und Sonja Schirmbeck. 2007. ‚Selbstbewusst' und ‚stolz'. Das außenpolitische Vokabular der Berliner Republik als Fährte einer Neuorientierung. *Politische Vierteljahresschrift* 48(4): 650–679. https://doi.org/10.1007/s11615-007-0126-2.

Hutter, Swen, und Edgar Grande. 2014. Politicizing Europe in the National Electoral Arena: A Comparative Analysis of Five West European Countries, 1970–2010: Politicizing Europe in the National Electoral Arena. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52(5): 1002–1018. https://doi.org/10.1111/jcms.12133.

Kaarbo, Juliet. 1996. Power and Influence in Foreign Policy Decision Making: The Role of Junior Coalition Partners in German and Israeli Foreign Policy. *International Studies Quarterly* 40(4): 501–530. https://doi.org/10.2307/2600889.

Kaarbo, Juliet, und Ryan K. Beasley. 2008. Taking It to the Extreme: The Effect of Coalition Cabinets on Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis* 4(1): 67–81. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2007.00058.x.

Kornprobst, Markus. 2015. Building Agreements upon Agreements: The European Union and Grand Strategy. *European Journal of International Relations* 21(2): 267–292. https://doi.org/10.1177/1354066114535273.

Müller, Patrick, und Charlott Gebauer. 2021. Austria and the Global Compact on Migration: The ‚Populist Securitization' of Foreign Policy. *Comparative European Politics* 19(6): 760–778. https://doi.org/10.1057/s41295-021-00260-7.

Nathan, Laurie. 2005. Consistency and Inconsistencies in South African Foreign Policy. *International Affairs* 81(2): 361–372. https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2005.00455.x.

Neumann, Iver B., und Benjamin de Carvalho. 2016. Introduction: Small States and Status. In *Small States and Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*, Hrsg. Iver B. Neumann und Benjamin de Carvalho, 1–21. London; New York, NY: Routledge.

Panke, Diana. 2012. Small States in Multilateral Negotiations. What Have We Learned? *Cambridge Review of International Affairs* 25(3): 387–398. https://doi.org/10.1080/09557571.2012.710589.

Raustiala, Kal. 2002. The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law* 43(1): 1–92.

Sabic, Zlatko. 2008. Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. *Parliamentary Affairs* 61(2): 255–271. https://doi.org/10.1093/pa/gsm062.

Schimmelfennig, Frank. 2020. *The Rise of International Parliaments: Strategic Legitimation in International Organizations*. Transformative governance. Oxford: Oxford University Press.
Silove, Nina. 2018. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy". *Security Studies* 27(1): 27–57. https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073.
Slaughter, Anne-Marie, und Thomas Hale. 2011. Transgovernmental Networks. In *The Sage Handbook of Governance*, Hrsg. Mark Bevir. London: SAGE.
Stavridis, Stelios, und Davor Jančić, Hrsg. 2017. *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*. Diplomatic studies, Vol. 13. Leiden: Brill/Nijhoff.
Szvircsev Tresch, Tibor, Andreas Wenger, Stefano De Rosa, Thomas Ferst, Céline Gloor, und Jacques Robert. 2021. *Sicherheit 2021 – Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Birmensdorf/Zürich: Militärakademie (MILAK) und Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich.
Thorhallsson, Baldur. 2018. Studying Small States: A Review. *Small States & Territories* 1(1): 17–34.
Thorhallsson, Baldur, und Anna Margrét Eggertsdóttir. 2020. Small States in the UN Security Council: Austria's Quest to Maintain Status. *The Hague Journal of Diplomacy* 16(1): 53–81. https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10017.
Wivel, Anders. 2021. The Grand Strategies of Small States. In *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, Hrsg. Thierry Balzacq und Ronald R. Krebs, 489–505. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198840299.013.32.
Zürn, Michael, und Matthias Ecker-Ehrhardt, Hrsg. 2013. *Die Politisierung der Weltpolitik: Umkämpfte internationale Institutionen.* Berlin: Suhrkamp.

Dr. Martin Senn ist assoziierter Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck sowie Gastlektor an der Diplomatischen Akademie Wien. In seiner Forschung und Lehre beschäftigt er sich mit der Entstehung und dem Wandel von Ordnung in der Weltpolitik (mit einem speziellen Fokus auf die internationale Ordnung zur Kontrolle der Kernenergie), mit (internationaler) politischer Kommunikation und der Außenpolitik Österreichs in der Zweiten Republik.

Dr. Franz Eder ist assoziierter Professor für International Beziehungen an der Universität Innsbruck. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Außenpolitikanalyse, US-Außen- und Sicherheitspolitik, Counter-Terrorismus und methodischen Fragen der Analyse Internationaler Beziehungen. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen zählen „Making Concurrence-Seeking Visible: Groupthink, Discourse Networks, and the 2003 Iraq War" in *Foreign Policy Analysis,* und „Contesting counter-terrorism: discourse networks and the politicisation of counter-terrorism in Austria" (zusammen mit Chiara Libiseller und Bernhard Schneider) im *Journal of International Relations and Development.*

Prof. Dr. Markus Kornprobst ist Fachbereichsleiter für Politik und Internationale Beziehungen an der Diplomatischen Akademie Wien. Er ist Autor und Herausgeber von neun Büchern und publiziert in führenden Fachzeitschriften wie *International Organization* und *International Affairs.* Er arbeitet im Moment an Forschungsprojekten zu digitalen internationalen Beziehungen, Frieden und Konflikt im Horn von Afrika, globaler Gesundheitspolitik, dem friedlichen Wandel internationaler Ordnung, und österreichischer Außenpolitik.


cc
BY